



Universidad de Valladolid

Facultad de CC. Sociales, Jurídicas y de la Comunicación.

Grado en Derecho.

Título del Trabajo: Seguimiento de los conflictos derivados
del secesionismo catalán

Autor: Carlos Alberto Barrero Diez

Tutor: Francisco Javier Matia Portilla

Julio 2016

ÍNDICE

1. RESUMEN Y PALABRAS CLAVE –ABSTRACT AND KEYWORDS-	pág. 5
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	pág. 6
3. EL REFERÉNDUM.	pág. 10
3.1. El Referéndum en la Constitución Española. Su vinculación con el Derecho electoral y tipología de referéndums constitucionalmente previstos.....	pág. 10
3.1.1 El Referéndum.....	pág. 10
3.1.2. Tipos de Referéndums.....	pág. 11
3.1.2.1. La tipología de los Referéndums.....	pág. 11
3.1.2.2. Los Referéndums previstos en la Constitución Española.....	pág. 12
3.2. La Ley de Desarrollo del Referéndum.....	pág. 15
4. LAS CONSULTAS POPULARES.	pág. 22
4.1. Los Estatutos de Autonomía.....	pág. 22
4.2. Las Leyes de Desarrollo.....	pág. 26
5. LA DISTINCIÓN ENTRE REFERÉNDUMS Y CONSULTAS. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.	pág. 25

5.1. La Ley Vasca. Argumentos de las Partes y el Tribunal Constitucional.....	pág. 25
5.1.1. Orígenes: Fracaso del Plan Ibarrexe. Ley 9/2008 de 27 de junio del Parlamento Vasco.....	pág. 25
5.1.2. Sentencia 103/2008 de 11 de septiembre del Tribunal Constitucional.....	pág. 26
5.1.3. La inconstitucionalidad del objeto de la consulta.....	pág. 28
5.2. La Ley Catalana. Argumentos de las Partes y del Tribunal Constitucional.....	pág. 30
5.2.1. Valoración de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015 y 32/2015 de 25 de febrero de 2015.....	pág. 31
6. LA CUESTIÓN CATALANA. VISIÓN CRÍTICA.....	pág. 38
6.1. Sobre los hechos.....	pág. 38
6.1.1. La consulta Catalana. Impugnación (Posición de las Partes y del Tribunal Constitucional).....	pág. 38
6.1.2. De la consulta al proceso participativo. Secuelas.....	pág. 40
6.1.3. La desconexión.....	pág. 43
7. UNA MIRADA A NUESTRO ENTORNO.....	pág. 45
7.1. Escocia.....	pág. 45
7.1.1. Antecedentes.....	pág. 45

7.1.2. El desenlace del Referéndum.....	pág. 47
7.2. Quebec.....	pág. 48
7.2.1. ¿Qué es Quebec y dónde se encuentra?.....	pág. 48
7.2.2. Los antecedentes.....	pág. 48
7.2.3. El Referéndum de 1980.....	pág. 49
7.2.4. El Referéndum de 1995.....	pág. 50
7.2.5. Los resultados del Referéndum.....	pág. 51
7.2.6. El post-referéndum del Gobierno Federal.....	pág. 52
7.2.7. La decisión del Tribunal Supremo de Canadá de 1998....	pág.52
8. SOBRE EL DERECHO A DECIDIR	pág. 55
8.1. ¿Es legítimo el Derecho a decidir?.....	pág. 55
8.2. ¿Puede celebrarse un Referéndum sobre Soberanía? Argumentos a favor y en contra. Valoración personal.....	pág. 56
9. CONCLUSIONES.....	pág. 58
10. BIBLIOGRAFÍA.....	pág. 60
11. ANEXOS: DISPOSICIONES CITADAS Y AUTORES MENCIONADOS.....	pág. 64

1. RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

RESUMEN

Se examina en este trabajo la tan debatida propuesta de independencia de Cataluña iniciada por el Parlamento Catalán, a través de un proceso participativo, que en realidad se ha convertido en un referéndum encubierto. Esta iniciativa se verá interrumpida, a instancia del Abogado del Estado, por los pronunciamientos de inconstitucionalidad proclamados por el Tribunal Constitucional. También es objeto de debate el derecho a decidir de los ciudadanos que debe ser examinada en el marco de la Soberanía Nacional.

PALABRAS CLAVE

Soberanía Nacional, Consulta Popular, Referéndum, Parlamento Catalán, Independencia, Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional, Abogado del Estado, Derecho a decidir.

ABSTRACT AND KEYWORDS

ABSTRACT

The much-debated proposal independence of Catalonia initiated by the Catalan Parliament discussed in this paper, through a participatory process, which actually has become an undercover referendum. This initiative will be interrupted, at the request of the State Attorney, by the pronouncements of unconstitutionality proclaimed by the Constitutional Court. It is also discussed the right to decide for citizens to be examined within the framework of national sovereignty.

KEYWORDS

National Sovereignty, Popular Consultation, Referendum, Catalan Parliament, Independence, Autonomy Statute, Constitutional Court, State Attorney, Law sovereignty to decide.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los resultados de las elecciones celebradas anticipadamente el día 25 de noviembre de 2012, no son los esperados por CiU (partido de Artur Mas), que no obtuvo una mayoría absoluta. Para ello, Mas buscó apoyo suficiente, obteniéndolo de ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), lo que le permitió renovar su investidura y formar gobierno en solitario, teniendo que fijar una fecha para la consulta de autodeterminación de Cataluña, a pesar de no estar conforme con ello en un principio. El referéndum sería en el año 2014, pero sin fecha concretada. Con este acuerdo ambos cerraron un Pacto de Gobierno para dar estabilidad al Gobierno catalán, al menos para los próximos dos años.

El 23 de enero de 2013, el Parlamento catalán aprueba durante el primer pleno la Resolución 5/X en el que proclama la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”, en la cual se afirmaba que *“El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”, como fundamento para iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del “derecho a decidir”*.

El texto va a marcar el camino hacia la consulta sobre la independencia pero sin fijar una fecha, se aprueba con mayoría de 85 votos a favor, 41 en contra y 2 abstenciones.

Posteriormente, en abril el Presidente Mas crea el Consejo Asesor de la Transición Nacional¹. Además uno de los informes elaborados, está dedicado a la celebración de la consulta de autodeterminación que en su momento pacto con ERC.

¹ El consejo Asesor de la Transición nacional es un órgano creado por la Generalitat de Cataluña en 2013, según Decreto 113/2013, de 12 de febrero, con el objetivo de asesorar en el proceso de independencia de Cataluña y de realizar un referéndum de autodeterminación en dicha Comunidad. El Consejo está adscrito al Departamento de la Presidencia de la Generalidad y coordinado por su portavoz, Francesc Homs y está Presidido por Carles Viver Pi-Sunyer y sus componentes no cobrarán ninguna retribución por sus funciones al frente de este órgano.

Sus funciones son: Analizar e identificar todas las alternativas jurídicas disponibles sobre el proceso de transición nacional., asesorar al Gobierno de la Generalidad sobre la identificación de las estructuras estratégicas para el funcionamiento futuro del gobierno y de las instituciones catalanas, y optimizar los recursos disponibles, también la de proponer actuaciones e impulsar la difusión del proceso de transición nacional entre la comunidad internacional e identificar apoyos y por último, asesorar al Gobierno para desplegar las relaciones institucionales en Cataluña con tal de garantizar el conjunto del proceso.

El 8 de mayo de 2013, el Tribunal Constitucional suspende la vigencia de la declaración de soberanía del Parlamento, que fue aprobada en enero de este mismo año, al admitir la impugnación presentada por el Gobierno de Mariano Rajoy, por lo cual queda suspendida también la consideración de que el pueblo catalán es un “sujeto político y jurídico soberano”, como se decía en la Resolución 5/X del parlamento catalán.

En diciembre de 2013, tras varios meses de negociaciones, los partidos políticos catalanes como CiU, ERC, Iniciativa y la CUP pactan que la consulta se celebrará el día 9 de noviembre de 2014 y que la misma contendrá 2 preguntas: ***¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? Si o no, en caso afirmativo, ¿Quiere que este Estado sea independiente? Si o no.***

El Gobierno de Mariano Rajoy, apoyado por el PSOE en esta cuestión, dejó claro que el referéndum no tendría lugar porque era inconstitucional. Y en este mismo sentido el Congreso de los Diputados el día 8 de abril de 2014, dijo que no a la consulta soberanista de Cataluña con un 86%, esta vez sería la segunda gran mayoría obtenida por la Cámara Baja en la que da la negativa a un planteamiento en el que se pretende convocar un referéndum de autodeterminación, como el que quiso proponer el Gobierno vasco, en el cual lo que se pretendía era un nuevo Estatuto de Autonomía (Plan Ibarretxe). Pero a pesar de esto, la Secretaría de Asuntos Exteriores de la Generalitat, notifica que seguirá hacia delante, pese al no del Congreso, ya que según el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña permite a las instituciones catalanas convocar por ellas mismas una consulta popular no vinculante.

El 19 de septiembre de 2014, el Parlament de Cataluña aprobó la ley de consultas no referendarias 10/2014 de 26 de septiembre. La norma fue aprobada en un Pleno extraordinario, las votaciones fueron de 106 votos a favor y 28 en contra, el resultado fue del 78,5% de los diputados que apoyaron la Ley.

En cuanto a su composición, forman parte de este consejo, personas de reconocido prestigio en diferentes disciplinas y que están dispuestas a aportar su experiencia, cualificación y prestigio personal, con el objetivo que, tal y como establece el decreto de creación de este órgano, se puedan identificar e impulsar estructuras de estado, y todos los aspectos necesarios para llevar a término la consulta sobre el futuro político de Cataluña.

Más tarde el Pleno del Tribunal Constitucional, reunido en sesión extraordinaria, dictaría la sentencia 31/2015 de 25 febrero de 2015, por la que ha declarado, por unanimidad de sus miembros, la inconstitucionalidad de dos artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana. Y también con el acuerdo de todos los Magistrados que integran el Pleno, el Tribunal ha dictado una segunda sentencia, la 32/2015 de 25 de febrero, que declara inconstitucional y, por lo tanto, nulo, el decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de consulta popular no refrendaría sobre el futuro político de Cataluña.

El Gobierno de España argumentó que una Comunidad Autónoma **no tiene competencia** para organizar un **referéndum** y, además, en el caso de la convocatoria del 9N, que *"su contenido atenta contra la atribución de la soberanía nacional, que corresponde al pueblo español"* y contra la *"indisoluble unidad de la Nación española"*. La admisión a trámite al día siguiente del recurso, 30 de septiembre, supuso que el Alto Tribunal suspendiera la aplicación tanto de la ley como del decreto de la consulta y sus anexos.

En octubre del mismo año, el Presidente de la Generalitat, y tras ver la negativa del Tribunal Constitucional por considerarlo éste último inconstitucional, confirmó que no se podría celebrar la consulta de autodeterminación del 9 de noviembre como se había previsto, intentando sustituirlo con un proceso de participación alternativo en el que habrá urnas, Mas se ampara en los artículos no suspendidos de la ley catalana de consultas, su idea es organizar un sucedáneo de consulta en los locales propios de la Generalitat en todos los municipios y contar con miles de voluntarios para controlar y que se encarguen de las mesas.

El 9 de noviembre de 2014, Cataluña celebra la votación soberanista con una participación del 33%, de los 2,3 millones de personas que fueron a votar, un 1,8 millones de ellos lo hicieron a favor de la independencia. La Generalitat celebró la jornada como un gran éxito de convocatoria. Dicha institución, a través de la mesa de entidades agrupadas en el Pacto por el derecho a decidir², asumió la responsabilidad de la organización del 9-N, dejando en manos de los voluntarios su ejecución.

² El Pacto Nacional por el derecho a decidir, se trata de una plataforma orientada a preparar la consulta de autodeterminación en la que estarán presentes partidos políticos favorables al proceso, la Generalitat y otras instituciones públicas y un grupo de entidades sociales, culturales y económicas.

La Generalitat reclutó alrededor de 40.000 voluntarios que en principio se harán cargo de las mesas electorales y la logística de la jornada. Pero el Gobierno de CiU siempre mantuvo que ellos iban a realizar el recuento de los votos y que proclamarían los resultados de la citada votación.

El día 21 de noviembre de 2014, la Fiscalía General del Estado presentó querrela contra Artur Mas y contra dos de sus consejeras por la organización de la consulta del 9-N y les atribuye cuatro delitos, que son desobediencia grave, prevaricación, malversación y usurpación de funciones, la cual es admitida a trámite por el TSJC, pese a su negativa de acusar al Presidente catalán.

El 15 de octubre de 2015, Artur Mas es citado a declarar ante el TSJC por la organización de la consulta como imputado por un delito de desobediencia grave por haber impulsado la pseudoconsulta independentista del 9 de noviembre, que es lo único por lo que el TSJC admitió la querrela.

Las tensiones existentes entre el Gobierno de Cataluña y el Estado Central no son, como se acaba de evidenciar ni menores ni tampoco recientes.

Si el nuevo Estatuto aprobado ha provocado un intenso debate jurisprudencial y doctrinal sobre este tipo normativo, sobre su contenido y sus límites, la más cercana pretensión de celebrar un referéndum de autodeterminación invita a reflexionar sobre esta técnica de participación política y su delimitación respecto de otras más cercanas.

3. EL REFERÉNDUM

3.1. El Referéndum en la Constitución. Su vinculación con el Derecho electoral y Tipología de Referéndums constitucionalmente previstos.

Referéndum y consulta popular no son sinónimos. El referéndum es una modalidad de consulta popular, es decir, que todos los referéndums son consultas populares, pero no todas las consultas populares son referéndums.

Se encuentra regulado en la Ley Orgánica 2 /1980, de 18 de enero reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LORDMR).

La clave para distinguir entre referéndum y consultas populares se basan en un criterio *orgánico – procedimental*.

El referéndum se trata de un acto político, en el cual un sujeto político, que es el cuerpo electoral, es llamado a emitir su veredicto sobre un determinado asunto. Al ser el referéndum una consulta popular resultado del derecho de participación política del artículo 23.1 CE, se trata de un “ejercicio directo del poder político donde se llama al pueblo como titular de ese poder”. No se solicita la opinión de los ciudadanos como individuos, sino como grupo, esto es, como ciudadanos en conjunto.

Por contra, las consultas populares (encuestas, audiencias públicas, foros de participación), no cumplen el primer criterio de carácter *orgánico*, porque no es consultado el cuerpo político en ellas, sino unos ciudadanos concretos, como individuos.

Pero la diferencia también es *procedimental*, ya que hay que seguir un procedimiento que ofrezca las garantías necesarias a tal fin, por esta razón, el referéndum en cualquiera de sus modalidades exige su celebración a través de un sufragio, pues solo así se garantizará lo previsto en el artículo 23.1 CE.

3.1.1 El Referéndum

El referéndum³ es una “consulta popular”, con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualquier asunto de interés público a través de distintos

³ AGUADO RENEDO, Cesar. “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional* 28 (2011), págs. 544 y 545.

procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente a la opinión del cuerpo electoral, que se manifiesta a 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 en el artículo 23.1 CE⁴.

Los referéndums en España son competencia exclusiva del Estado, tal y como ya se ha comentado, mientras que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos pueden convocar otras modalidades de consulta popular. Éstas deben tratar “únicamente sobre materias de su propia competencia”. Estas consultas populares locales se regulan conforme a la legislación autonómica o la Ley de Bases del Régimen Local, pero **siempre con la autorización del Estado**.

También existen modalidades de consulta popular, que no se realizan a través de una votación y por lo tanto son distintas al referéndum, entre ellas están las encuestas, audiencia públicas y foros de participación.

3.1.2 Tipos de referéndum

3.1.2.1 La tipología de los referéndums

Se establece según los distintos criterios⁵:

- a) Por su objeto o contenido formal de la consulta:
 - Normativos: lo que se dilucida es la aprobación, modificación o derogación de una norma jurídica (la Constitución o una ley).
 - No normativos: cualquier otra decisión.

⁴ Art.23.1 CE: Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

⁵ REY MARTÍNEZ, Fernando; BILBAO UBILLOS, Juan María y VIDAL ZAPATERO, José Miguel: *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Lex Nova. Madrid, 2011, págs. 424 – 430.

- b) Según la eficacia normativa del pronunciamiento popular:
- Vinculantes: la decisión se convierte automáticamente en voluntad del Estado.
 - Consultivos: el resultado no vincula a los órganos del Estado (es discutible).
- c) Por la necesidad o no de su celebración:
- Obligatorios o preceptivos: su celebración esta prevista por el ordenamiento jurídico.
 - Potestativos o facultativos: en este caso se pueden convocar o no, siempre dependiendo de la voluntad de la persona o del órgano competente.

3.1.2.2 Los referéndums previstos en la constitución española

1. El referéndum consultivo del artículo 92 CE, el cual está previsto para decisiones políticas de especial transcendencia (no normativo). En este tipo le corresponde tomar la iniciativa al Presidente del Gobierno (facultativo), pero la propuesta debe de obtener la autorización del Congreso por mayoría absoluta. Las dos consultas que se han realizado hasta la fecha acorde al artículo 92 CE, tuvieron un alcance nacional, tanto el referéndum de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN, como en el 2005 sobre el proyecto de establecer una Constitución para Europa fueron llamados a votar todos los españoles.
2. Los referéndums para los procedimientos de reforma constitucional. Por una parte, si la reforma es parcial y se sigue el camino del artículo 167 CE, el referéndum será facultativo, en este caso una vez que sea aprobado el proyecto de reforma por las Cortes Generales, el nuevo texto se someterá a un referéndum de ratificación cuando lo soliciten una decima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras dentro del plazo de 15 días desde el momento de la aprobación por las Cortes. Por otro lado, si se sigue la vía del artículo 168 CE, que se trata para la revisión total o de las partes esenciales del texto constitucional, el referéndum es obligatorio, se tiene que convocar necesariamente.

3. Para el ámbito autonómico o lo relativo al proceso de construcción del Estado de las autonomías se prevén cuatro tipos:
 - a) El referéndum de iniciativa autonómica previsto en el artículo 151 CE. Esta iniciativa llevada a cabo por las Diputaciones y tres cuartos de los municipios de cada una de las provincias ha de ser ratificado mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.
 - b) Los referéndums de aprobación de los proyectos de Estatutos de Autonomía elaborados según el procedimiento del artículo 151 CE, dicho Estatuto se entenderá aprobado cuando se obtenga en cada provincia la mayoría de votos afirmativos de los que estén válidamente emitidos.
 - c) Los referéndums de reforma de esos mismos Estatutos aprobados según el procedimiento del artículo 151 CE.
 - d) El supuesto específico del referéndum sobre la incorporación de Navarra al País Vasco, de acuerdo a la Disposición Transitoria 4ª. Esta iniciativa corresponde al Parlamento Foral navarro, cuya decisión tiene que ser por mayoría simple y debe de ser ratificada por los ciudadanos de la Comunidad Foral en referéndum.

4. Serían las consultas sobre asuntos políticos de especial relevancia en el ámbito de una Comunidad Autónoma que no están previstos ni en la Constitución ni tampoco en la Ley orgánica reguladora de distintas modalidades de referéndum de 1980 (LOMR). Esta Ley no tiene una relación muy exhausta de las modalidades de referéndum. El régimen jurídico de la mayoría de los Estatutos han asumido la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de consultas populares en el ámbito de cada Comunidad, que debe ejercerse conforme a lo previsto en la LOMR y siempre con la autorización del Estado.

5. Por último serían las consultas en el ámbito municipal, estas no están contempladas en la Constitución, pero sí que se encuentran en la Disposición Adicional de la

LOMR y en la legislación reguladora del Régimen Local. Algunas Comunidades Autónomas han regulado estas consultas populares municipales, bien en su régimen local o bien en una ley específica.

Por último, en cuanto a las consultas que se han autorizado durante la democracia de España, aparte de las dos estatales (la de la OTAN y la de la Constitución Europea de 2005), todas las consultas populares no vinculantes celebradas en democracia han sido de ámbito municipal. Las estatales, mencionadas en la Constitución Española, son claramente lo que la legislación llama referéndum, y también se consideran como tal las consultas locales, entre otras cosas, porque también necesitan la autorización del Gobierno central.

Las consultas municipales están reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y sus reglas son las siguientes: debe tratarse de un tema de especial relevancia para los vecinos que no exceda las competencias municipales ni afecte a temas de Hacienda. Además, debe pedirse esa autorización al Gobierno central, que es quien aprecia si se cumplen o no los requisitos y da su permiso a través del Consejo de Ministros. El proceso de autorización, cuyo inicio requiere un acuerdo por mayoría absoluta del Pleno municipal, que durará entre varios meses o dos años.

El Gobierno Central ha autorizado desde 1985, 33 consultas populares municipales, de las 101 sobre las que se ha pronunciado. 68 de las peticiones fueron rechazadas y otras 29 más se quedaron por el camino burocrático de su tramitación, según datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

En las que sí se han celebrado que son 27, porque en seis ocasiones el Ayuntamiento decidió no hacerlas a pesar de la autorización, se han planteado diversas cuestiones: desde las fechas y ubicaciones de fiestas patronales y mercados hasta la urbanización de una playa virgen o la apertura de una cantera.

Hasta el día de hoy no se ha celebrado ningún referéndum consultivo en ninguna Comunidad Autónoma, los referendos de los estatutos de autonomía si eran vinculantes y están previstos en la CE. No hay ninguna Ley estatal que regule esta posibilidad, pero, según la doctrina, en general no habría problema para celebrarlos siempre y cuando se pregunte por alguna cuestión que caiga bajo sus competencias y cuente con la autorización del Estado.

3.2. *La Ley de Desarrollo del Referéndum.*

Una vez vista la definición de Referéndum, y habiendo observado los tipos de referéndums constitucionalmente previstos, hay que examinar la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

La citada Ley Orgánica nos muestra a lo largo de su articulado, más concretamente en los artículos 2, 3, 4 y 5, que la autorización para convocar consultas populares por Referéndum, es competencia exclusiva del Estado, acordada por el Gobierno a propuesta del Presidente, y será convocada por el Rey mediante Real Decreto, salvo el artículo 92 CE. En este Real Decreto se incluirá el Texto íntegro del Proyecto o decisión política que se quiere consultar, fijándose la pregunta y la fecha⁶. Dicho Real Decreto será publicado en el BOE, BOP de todas las provincias y CCAA españolas afectadas por tal decisión, y además en los cinco siguientes días en los periódicos que se publiquen en las mismas. Se realizará por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Hay que destacar igualmente, que no se podrá celebrar referéndum en los casos de estados de excepción y sitio, quedando suspendido en los casos en que la fecha estuviere fijada, ni tampoco se podrá celebrar dentro del periodo entre los noventa días anteriores los noventa días posteriores a la fecha de celebración en el territorio donde se vayan a celebrar elecciones parlamentarias o locales generales.

Vamos a centrar exclusivamente estas páginas en el examen de los referéndums que tengan carácter consultivo y también a los referéndums que se pueden dar en el ámbito autonómico, pero dejaremos de lado el entrar a analizar los de índole municipal.

Resulta preciso diferenciar el régimen jurídico aplicable al referéndum previsto en el artículo 92 CE, del contemplado para aquellos referéndums que se pueden dar en el ámbito autonómico.

Para los primeros, se trataría del **referéndum consultivo** que según el citado artículo, las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.

⁶ La votación habrá de realizarse entre los 30 y los 120 días posteriores a su fecha de publicación.

En cuanto al procedimiento, según el artículo 7 LO 2/ 1980, de 18 de enero, En los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos 167⁷ y 168⁸ CE, será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el artículo 167.3⁹ CE.

Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

Respecto a los referéndums que se pueden dar en **el ámbito autonómico**, la iniciativa autonómica deberá acreditarse mediante elevación al Gobierno de los acuerdos de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, el Gobierno declarará acreditada la iniciativa siempre que se hubieran cumplido los requisitos mencionados anteriormente. Una vez acreditada la iniciativa, el Gobierno procederá a la convocatoria del referéndum en el plazo de cinco meses, fijándose la fecha concreta de su celebración. Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación, por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años. No obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151

⁷ Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

⁸ Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

⁹ Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

CE se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de los votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno.

Previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151CE siempre que concurren los requisitos anteriores.

Dentro de los quince días siguientes a su publicación, las Juntas Electorales se constituirán para desempeñar sus funciones, y presentarán propuestas para el nombramiento de Vocales. Una vez constituidas se publicarán en el BOE. Asimismo, se fija una campaña de propaganda, que durará entre diez y veinte días, en los medios de difusión públicos y gratuitos para los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales, y se realizarán emisiones en horas de gran audiencia, y se realizarán igualmente envíos postales con franquicia.

La votación se realizará con papeletas y sobres con modelos oficiales donde se recogerá el texto de la consulta, las cuales serán entregadas al Presidente de Mesa, serán contestadas con un sí, no o en blanco. En el escrutinio se establece número de electores, votantes a favor y en contra, votos en blanco y nulos, y será visto por Las Juntas electorales provinciales. Pasados cinco días las Juntas comunicarán los resultados y los pondrá en conocimiento del Congreso de los Diputados y del Senado, y además se publicarán en el BOE y en el BOP. Por último indicar que contra estos acuerdos cabe interponer recursos en virtud de la Ley Electoral General.

En conclusión, la autorización para convocar Referéndum corresponde única y exclusivamente al Estado Central, y habrá de regirse no solamente por las normas autonómicas, para el caso de que se quiera realizar consultas en el ámbito autonómico, sino también por las normas estatales, y más concretamente por la Constitución Española, al ser la norma suprema.

4. LAS CONSULTAS POPULARES

4.1. Los Estatutos de Autonomía

En colación a lo anteriormente manifestado, el artículo 149.1.32º CE reconoce y reserva al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de las consultas populares por la vía de referéndum.

Los Estatutos de Autonomía son muy diversos, sobre las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el tema de las consultas populares, en las cuales pueden tener un significado distinto en función del Estatuto que estemos analizando. Son los siguientes:

- a) Algunos Estatutos de Autonomía¹⁰ reconocen la competencia autonómica compartida de desarrollo legislativo y ejecución del sistema de consultas populares en el ámbito de la CC.AA correspondiente, pero no especifican qué tipo de consultas están dentro de este sistema de consultas y como se remiten a la LOMR, podría incluirse puede incluirse el referéndum local y el autonómico.
- b) El artículo 122 del Estatuto de Cataluña, dispone que “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”. Como se puede observar no se menciona de manera expresa el referéndum.

Esa fue la interpretación primera realizada por las instituciones autonómicas y que les llevo a la aprobación de la Ley 4/2010, de 17 marzo, en la cual se establece el régimen jurídico de las consultas populares autonómicas y locales por vía de referéndum y cuya constitucionalidad ha quedado mal parada a partir de la STC 31/2010 en la que ha excluido el referéndum de su ámbito de aplicación.

¹⁰ Son los de Islas Baleares, artículo 31.10; Canarias, artículo 32.5; de Castilla y León, artículo 71.1.15; de Asturias, artículo 11.11; de La Rioja, artículo 9.7; de Murcia, artículo 11.8 y de la Comunidad Valenciana, artículo 50.8.

- c) El Estatuto de Aragón establece la competencia autonómica exclusiva en materia de consultas populares, en el artículo 71.27º del E.A de Aragón pero excluye de su ámbito la regulación de referéndum y lo previsto en el artículo 149.1.32º CE.
- d) Los Estatutos andaluz en el artículo 78 E.A de Andalucía y el extremeño en el artículo 9.1.50º del E.A de Extremadura, expresamente excluyen el referéndum de su ámbito y para las consultas populares exclusivamente como instrumentos de democracia participativa al margen del artículo 23 CE.

Hay ciertas Comunidades Autónomas que no han asumido en sus Estatutos de Autonomía ninguna competencia explícita sobre consultas populares, entre las que se encuentran el País Vasco, Galicia, Cantabria, Castilla - La Mancha, Madrid y Navarra.

En general, parte de la doctrina¹¹, ha considerado que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre consultas populares puede llevarse a cabo, de forma implícita, bien de sus competencias sobre régimen local o bien de sus competencias para la organización de sus instituciones de autogobierno.

Por otro lado, hay autores, como Aguado Renedo¹², que están en contra de esta postura sobre la admisión de competencias implícitas sobre las consultas, ni siquiera en relación con las de ámbito municipal, ya que según los razonamientos del Tribunal Constitucional afirma la imposibilidad de una competencia implícita referendaria autonómica¹³, también hay que decir lo mismo respecto de algunos nuevos Estatutos de Autonomía que al tratar la competencia sobre consultas populares, no excluyan de éstas el referéndum y es así por más que hagan referencia a los artículos 93.2 y 149.1.32º de la CE, preceptos que versan únicamente sobre consultas referendarías.

¹¹ CARRASCO DURAN, Manuel: "Referéndum versus consulta". *Revista de Estudios Políticos* 160 (2013), pág.33.

¹² AGUADO RENEDO, Cesar. "Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional". *Teoría y Realidad Constitucional* 28 (2011), págs. 547-548.

¹³ La STC 103/2008, FJ 3, ha señalado que "no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita", referida a la imposibilidad de derivar competencias implícitas en esta materia de los Estatutos de Autonomía.

Según Pérez Alberdi¹⁴, “si solo se reserva al Estado la competencia para autorizar la convocatoria, se puede deducir que el resto del régimen jurídico del referéndum podría ser asumido por las CC.AA en sus Estatutos de Autonomía siempre y cuando se respeten las limitaciones que establece la Constitución”. Dicha postura que también es compartida por otros autores¹⁵.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, tal y como se ha dicho, niega la posibilidad de que las comunidades autónomas regulen el referéndum.

De esta forma, la cuestión está en si las Comunidades Autónomas tienen competencia en lo que se refiere a la regulación del referéndum. Lo primero que hay que tener claro es que para poder convocar un referéndum por parte de una Comunidad Autónoma, se requiere la autorización del Estado, según lo previsto en el artículo 149.1.32º CE. Esto delimita mucho la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda convocar una consulta sobre estas materias¹⁶.

Otra cuestión sería la propuesta de reforma de la Constitución Española, como sería el caso de una consulta “soberanista” sobre la situación política de una Comunidad Autónoma. En esta situación se trataría de que una Comunidad Autónoma solicite al Estado la autorización para convocar un referéndum de este tipo, en este caso nadie se lo va impedir a dicha Comunidad, pero según la STC 103/2008 FJ 4, el Estado va declarar su inconstitucionalidad, ya que estos asuntos deben de estar sometidos a los artículos 167.3 y 168.3 CE seguido del proceso de reforma constitucional que corresponda. Pues para el caso de que se diera tal cuestión, es necesario que la Comunidad Autónoma presentara ante el Congreso de los Diputados la proposición de reforma constitucional conforme al artículo 166 CE.

Algún autor¹⁷ como Carrasco Duran, discrepan de la doctrina contenida en esta Sentencia porque piensan que la Constitución no impide la celebración de un referéndum sobre una propuesta que exigiera una reforma en la Constitución, incluso limitado al ámbito de una

¹⁴ PEREZ ALBERDI, Mº Jesús. “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 104 (2015), págs. 102 – 103.

¹⁵ AGUADO RENEDO, Cesar. “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional* 28 (2011), págs. 541 y 554.

¹⁶ Artículo 157.3 CE: si se trata de una reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

¹⁷ CARRASCO DURAN, Manuel: “Referéndum versus consulta”. *Revista de Estudios Políticos* 160 (2013), págs. 34 – 38.

Comunidad Autónoma como sería un referéndum “soberanista”, porque desde una perspectiva de política constitucional, un referéndum de este tipo puede entenderse como una consulta para valorar el apoyo ciudadano que tendría en una Comunidad Autónoma, una futura reforma constitucional de una determinada cuestión. Este referéndum según el artículo 149.1.32º CE, **exige siempre la autorización del Estado**, y esta facultad le convierte en el garante para una celebración del referéndum y le permitiría según las circunstancias, tanto denegar la autorización, como dar por aprobada la propuesta objeto de consulta si se cumplen los términos de la consulta.

En la STC 31/2010, FJ 69, cuando se cuestiona si las Comunidades Autónomas tienen alguna competencia normativa sobre el referéndum, dando la autorización el Estado, tiene dos postulaciones contradictorias.

Por un lado, se afirma que si entre las modalidades de consulta popular que son posibles para la competencia de las Comunidades Autónomas, se comprende el referéndum, no va ser posible, ya que, como se ha venido diciendo, y ha quedado patente en la Ley 2/1980 de 13 de enero, es una competencia exclusiva del Estado sobre esta figura.

Por otra parte, manifiesta la excepción prevista en el artículo 149.1.32ª CE, que expresa “*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 esta institución, esto es, a su establecimiento y regulación*”, esto quiere decir que la competencia del Estado sobre el referéndum sería para competencias legislativas y para las Comunidades Autónomas podrían ejercer al menos, competencias ejecutivas respecto a su convocatoria, organización y celebración.

4.2. Las Leyes de Desarrollo

Partimos del artículo 122 del **Estatuto Autonómico de Cataluña**, en virtud del cual: “**Consultas populares.** *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...*”

Y del artículo 149.1.32 de la Constitución: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 32. *“ Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum...”*”

Nos referimos ahora al **Estatuto de Aragón**, y para ello hay que estar a lo previsto en el artículo 71.27º del mismo: “Corresponde a la Comunidad Autónoma **la competencia exclusiva** en las siguientes materias: 27.*ª* Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma 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 la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32.*ª* de la Constitución...”.

Se deja constancia por tanto, en este artículo, que Aragón al igual que lo hace Cataluña, no solamente reconoce a la Comunidad Autónoma de Aragón la exclusiva competencia para realizar consultas populares, sino que además es la competente para regular su funcionamiento, esto es, como se van a llevar a cabo las mismas, respetando eso sí-como también lo hace Cataluña- el artículo 149 de la Constitución Española. Por lo tanto, estamos ante un supuesto de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, igual, y como se ha venido diciendo, que la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En relación con el **Estatuto Autonómico de Andalucía**, partimos del artículo 78 del referido, el cual nos dice: “Corresponde a la Junta de Andalucía **la competencia exclusiva** para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma 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 la excepción del referéndum...”.

En este caso, y como ya ocurría con el Estatuto de Cataluña, y con el Estatuto de Aragón, es la Comunidad Autónoma, quien tiene competencia exclusiva para convocar consultas populares. Y lo mismo que los anteriores, únicamente habla de las consultas populares, pues para el caso del referéndum, habrá que estar a lo previsto en el artículo 149 de la Constitución Española. De modo, que Andalucía, como ya se ha dicho, ostenta la competencia exclusiva, no solamente para convocarlas, sino también para su desarrollo, funcionamiento, etc.; esto es, lo mismo que en Cataluña y en Aragón.

Por otra parte, el artículo 91.1.50º del **Estatuto de Autonomía de Extremadura** dispone que 1. *La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias: 50. Régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum...”*.

Por último mencionar el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que deja de manifiesto que al igual que en los anteriores casos, esto es, en Cataluña, Aragón y Andalucía, la competencia para convocar consultas populares, corresponde única y exclusivamente a Extremadura, así como su régimen de realización, y lo mismo que en los citados, excluye los supuestos de referéndum, aunque en este caso, y aunque se entiende tácitamente, no hace referencia alguna a la Constitución Española.

En resumen, tanto los Estatutos de Cataluña, como de Aragón, Andalucía y Extremadura, reconocen competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para no sólo convocar consultas populares de ámbito local, sino también su régimen, teniendo en común todas ellas, que únicamente se refieren a consultas populares, quedando excluidos los referéndums, para los cuales habrá que estar a lo dispuesto en la Constitución Española, concretamente en el artículo 149.

Una vez examinados los Estatutos de Autonomía de las cuatro Comunidades Autónomas que tienen competencias exclusivas para convocar consultas populares por ellas mismas y dejando el referéndum a lo dispuesto en la Constitución Española, vamos a pasar a analizar las Leyes de esas Comunidades Autónomas (Aragón, Cataluña, Extremadura y Andalucía), para ver si constan también de regulación en materia de consultas populares y referéndums.

Vamos a comenzar por la **Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón 2/2009, de 11 de mayo**, la cual está vigente en la actualidad, vemos que en su artículo 12, bajo el enunciado Competencias, dispone que corresponde al Gobierno:

17) Convocar consultas populares.

18) Acordar la convocatoria de referéndum sobre propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía.

En la **Ley 1/2002, de 28 de febrero del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura**, una vez examinada dicha Ley no hay nada regulado sobre competencias en el ámbito de las consultas populares y referéndums.

Por otro lado en la **Ley 6/2006, de 24 de octubre del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía**, vista y analizada dicha Ley, tampoco encontramos ningún tipo de regulación en su articulado sobre las materias de consultas populares y referéndum.

Para finalizar con la última Comunidad, se trataría de la **Ley 13/2008, de 5 de noviembre de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno**, en la cual encontramos en su artículo 10, en el marco de las atribuciones en representación de la Generalidad, la de “F) Convocar el referéndum para la aprobación de la reforma del Estatuto”.

Por lo que podemos apreciar, no todas las Comunidades Autónomas coinciden como en sus Estatutos de Autonomía, ya que solo dos coinciden en algo respecto de sus Estatutos, mientras que las otras dos la Ley de su Comunidad se encuentran al margen de la regulación sobre consultas populares y referéndum.

5. LA DISTINCIÓN ENTRE REFERENDUMS Y CONSULTAS. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

5.1. La Ley Vasca. Argumentos de las Partes y posición del Tribunal Constitucional.

Para calificar una consulta como referéndum (artículo 149.1.32 CE) y su convocatoria, se requiere en primer lugar una autorización que está reservada únicamente al Estado, en segundo lugar hay que tener en cuenta la identidad del sujeto consultado, y se tiene que llevar a cabo a través de los procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, así estaremos ante una consulta referendaria.

Para comenzar con esta distinción entre consulta y referéndum, nos tenemos que trasladar hasta el año 2008, en el cual, el Parlamento Vasco va a aprobar la Ley 9/2008, de 27 de Junio autorizada por el Lehendakari para someter a los ciudadanos del País Vasco a dos preguntas de consulta no vinculante. Dicha Ley más adelante fue declarada inconstitucional por la sentencia 103/2008 dictada por el Tribunal Constitucional.

5.1.1 Orígenes: Fracaso del Plan Ibarretxe. Ley 9/2008, de 27 de Junio del Parlamento Vasco.

Esta Ley se basa en unos objetivos, como son, la convocatoria de una consulta, de carácter no vinculante, para recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, así como regular los principales aspectos para el desarrollo y realización de la referida consulta.

El Lehendakari, Presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, realizó una oferta institucional de Pacto Político al Presidente del Gobierno español basada en el principio ético de rechazo a la violencia y el principio democrático de respeto a la voluntad de la sociedad vasca. Dicha oferta se extendía hasta el mes de junio de 2008 con el fin de que el Pleno del Parlamento Vasco, antes de finalizar su período de sesiones, pudiera ratificar, en su caso, el Pacto Político con el Presidente del Gobierno español, si éste hubiera sido posible, o, en caso contrario, autorizar la realización de una consulta no vinculante con el fin de desbloquear la situación política y abrir un proceso de negociación.

Como el Pacto Político no se llevo a cabo con el Gobierno español, pacto político que se ha intentado lograr con la propuesta dirigida por el Lehendakari al Presidente del Gobierno español. Al no llegar a un acuerdo posible para lograr un consenso entre ambos Gobiernos, el Gobierno Vasco, a propuesta de su Lehendakari, ha considerado oportuno plantear al Parlamento Vasco la convocatoria y realización de una consulta popular, no vinculante, con el objeto de recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, es decir, para exigir a ETA el fin de la violencia y, el abandono inequívoco de las armas, posibilitar un proceso de diálogo y, por otro lado, para abrir una negociación entre todos los partidos políticos con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español.

5.1.2. Sentencia 103/2008 de 11 de septiembre del Tribunal Constitucional

El 11 de septiembre de 2008, el Tribunal Constitucional puso fin a la aventura soberanista que el Presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco había iniciado.

La Ley anulada, (Ley del Parlamento Vasco 9/2008¹⁸, de 27 de junio), autorizaba al Lehendakari a someter dos preguntas a consulta no vinculante de los ciudadanos del País Vasco el 25 de octubre de 2008, teniendo la propia Ley por convocada dicha consulta el 15 de septiembre de 2008. La Ley, autorizaba y daba por convocada una consulta cuya fecha de celebración también figuraba. Las preguntas se referían al apoyo a un ***“proceso de final dialogado de la violencia”*** y al inicio de ***“un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del pueblo vasco”***, dicho acuerdo debería someterse a referéndum antes de que finalizase el año 2010.

¹⁸ La ley 9/2008 fue publicada en el Boletín Oficial del País Vasco el 15 de julio de 2008. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso el recurso de inconstitucionalidad, ese mismo día 15, con invocación expresa del efecto suspensivo previsto en el artículo 161.2 CE.

Sin embargo, el Abogado del Estado tiene claro que la consulta contemplada en la Ley es un referéndum consultivo por sus destinatarios, su procedimiento y la trascendencia política de su objeto.

Para el Gobierno y el Parlamento de la Comunidad Autónoma vasca sostienen que la consulta no es un referéndum. Su defensa de la constitucionalidad de la ley se basa en que la consulta, por su ámbito autonómico y por su carácter no vinculante, no es un referéndum, y por tanto no es de aquellas a las que resultan de aplicación el artículo 92 CE y la Ley Orgánica reguladora de distintas modalidades de referéndum 2/1980, razón por la cual no precisaría la autorización del Estado. Para el Gobierno Vasco otros son los rasgos esenciales definidores de las consultas por vía de referéndum. En primer lugar, su objeto que debe consistir en la ratificación de una decisión previamente adoptada; y, en segundo lugar, su carácter vinculante. Ninguna de estas notas concurre, en opinión del Gobierno Vasco, en la consulta convocada en la Ley impugnada: “No se apela al pueblo para que decida sobre una concreta opción política provisionalmente adoptada por los órganos autonómicos, sino que se pretende recabar el estado de opinión sobre dos cuestiones presentes en el debate político autonómico, sin que el resultado de la consulta pueda, por su propia naturaleza, vincular jurídica ni políticamente a nadie”.

A partir de esto, de que la consulta regulada en la Ley impugnada no es un referéndum, Gobierno y Parlamento Vasco deducen la no aplicación a la misma de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 92.3 CE y del título estatal referido a la autorización de consultas por vía de referéndum previsto en el artículo 149.1.32 CE.

El Tribunal Constitucional se enfrenta a esta cuestión, subrayando que las partes están de acuerdo en que la Ley sería inconstitucional si su objeto fuera la celebración de una consulta refrendaría. Pues, en ese caso, se estaría invadiendo la competencia reservada con carácter exclusivo al Estado por el artículo 149.1.32. Desde esta perspectiva, el Tribunal Constitucional realiza una labor para saber cuáles son las verdaderas diferencias existentes entre las consultas refrendarías y las no refrendarías.

Las primeras son siempre “instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 CE”.

No sirven para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino “específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo”. Por tanto el referéndum es, 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 conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto significa, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas.

De modo, que para que una consulta¹⁹ sea referéndum o, más preciso, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (artículo 149.1.32 CE) y su convocatoria requerirá 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 refrendaria.

La conclusión de todo lo anterior es que la Ley recurrida vulnera el artículo 149.1.32 CE. Se trata de **una invasión competencial**, esto es, de una violación del orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca, que por sí sola, ya implica la declaración de inconstitucionalidad de la ley.

5.1.3. La inconstitucionalidad del objeto de la consulta

La inconstitucionalidad material de la Ley reside en el contenido de la segunda pregunta objeto de la consulta en ella prevista. La redacción literal de la pregunta supone el reconocimiento de un supuesto derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco, y en la medida en que implica una reforma constitucional, del artículo 1 y 2 de la Constitución, el Abogado del Estado se pronuncia y “alega que la segunda pregunta de la consulta infringe los artículos 1.2 y 2, en relación con el artículo 168 CE”.

¹⁹ TAJADURA TEJADA, Javier: “Referéndum en el País Vasco”. *Teoría y Realidad Constitucional* 23 (2009), págs. 364 – 375.

La defensa del Parlamento Vasco se aferra, como hizo antes, a que si antes el referéndum no era un referéndum, ahora el derecho a decidir del pueblo vasco, nada parece tener que ver con el reconocimiento de un sujeto soberano con capacidad para auto determinarse políticamente. Según el Parlamento Vasco “en la segunda pregunta no cabe ver el reconocimiento del derecho de autodeterminación del País Vasco”, tal interpretación “parte de una lectura distorsionada de las mismas, muy alejada de su verdadero significado”. Por ello, se niega que la pregunta suponga una iniciativa popular que, directa o indirectamente, plantee la reforma constitucional. En el mismo sentido se pronuncia el Gobierno Vasco: “ni de la literalidad de la Ley impugnada ni del contexto en que se inserta cabe deducir que pretende o prefigura un nuevo sujeto constituyente dispuesto a reformar la Constitución”.

En definitiva, la Ley es inconstitucional por su incompatibilidad tanto con el artículo 1 como con el artículo 2 CE. Aunque se aceptara (que es mucho aceptar) el argumento de los poderes públicos vascos de que la ausencia de carácter vinculante de la consulta no pone en cuestión la integridad del principio de unidad del Estado y como tal consulta no infringe el artículo 2 CE, lo que resulta indiscutible es que la pregunta viola directamente el artículo 1 CE (soberanía del pueblo) y ello porque lo que no tiene cabida en la Constitución es el reconocimiento de la posibilidad de que alguno de los 19 «pueblos» autonómicos reconocidos se pronuncie sobre cuestiones que afectan a la totalidad del pueblo español, y eso y no otra cosa es «el derecho a decidir». Y ahí radica la inconstitucionalidad de la pregunta, no en el reconocimiento del Pueblo Vasco, cuya existencia fue admitida por la Ley Orgánica del Estado que aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco, sino en que a ese pueblo se le atribuya el derecho a decidir el futuro de España como Estado constitucional unitario. El objeto de ese derecho es inconstitucional por infringir el principio democrático, esto es, que ante todo y sobre todo, el artículo 1.2 CE. El reconocimiento de ese derecho a decidir el futuro del pueblo (español) a una fracción del mismo (electorado vasco) es incompatible con la Constitución y ello con independencia de que nunca llegara a ejercerse.

En la citada sentencia por la cual, de forma unánime, los once Magistrados del Alto Tribunal, declararon la inconstitucionalidad de la ley por razones, competenciales, procedimentales y materiales. Aunque cualquiera de esos vicios de inconstitucionalidad, por

sí solos, resultaría suficiente para declarar la nulidad de la ley, los vicios de inconstitucionalidad material son los de mayor trascendencia.

5.2. La Ley Catalana. Argumentos de las Partes y del Tribunal Constitucional

Mientras que la consulta popular está regulada dentro de la Ley Orgánica reguladora de distintas modalidades de referéndum 2/1980 de 18 de Enero, en su artículos 2 y ss., y se trata de una Ley estatal, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene una ley propia, la 10/2014, de 26 de septiembre sobre consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana, cuyo objeto es el de regular un tipo de consulta mediante el ejercicio del derecho de voto pero sin el procedimiento y las garantías electorales y sin la autorización del Estado. La citada Ley, que consta de 56 artículos, expresa todas las características para realizar una consulta popular no refrendaria, y fue el cauce a través del cual la Generalitat de Cataluña se apoyó para realizar la consulta del 9 de noviembre de 2014.

Dos de los artículos de esta Ley fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, por unanimidad de sus miembros, a través de la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015. En concreto, la sentencia anula los preceptos que regulan la convocatoria por la Generalitat de Cataluña de consultas de carácter general por entender que, bajo esa denominación, lo que realmente se regula son los referendos, cuya **competencia corresponde en exclusiva al Estado**; y también con el acuerdo de todos los Magistrados que integran el Pleno, el Tribunal ha dictado una segunda sentencia. La Sentencia 32/2015, de 25 de febrero de 2015 que declara inconstitucional y, en consecuencia, nulo, el decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña.

5.2.1. Valoración de la Sentencias del Tribunal Constitucional 31/2015 y 32/2015 de 25 de febrero de 2015

A) Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015 de 25 de febrero.

En primer lugar, habrá que atender a lo que requieren las partes, esto es, el Abogado del Estado Español y el Abogado de la Generalitat de Cataluña, para ver más tarde, los argumentos y resolución del Alto Tribunal, es decir, del Tribunal Constitucional.

El Abogado del Estado, por un lado, impugna dos artículos, el 3.3, y los apartados 4 á 9 del artículo 16 de la Ley 10/2014 de 26 de septiembre de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana, pues considera que las convocatorias de consultas corresponde en exclusiva al Estado, y además contradice la legislación estatal; pues se trata de una auténtico referéndum aunque lo denominen con otro nombre –en este caso, consultas-, ya que el fin es la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Cataluña.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña, responde que no contraviene la Constitución Española, pues el único fin es conocer la opinión de los ciudadanos sobre asuntos de la Comunidad Autónoma. Además las consultas no son vinculantes, y por consiguiente, sí tiene competencia en virtud de los artículos 122 y 160²⁰ del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ante esto, el Tribunal Constitucional, y como se explicará, afirma que lo primero que hay que tener en cuenta es qué se entiende por consulta popular. Y dice también que son los poderes públicos los que tienen que fomentar la participación ciudadana, fijándose unas

²⁰ Art. 160 Estatuto de Autonomía de Cataluña: “*Régimen local. 1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84. c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos. d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1. 3. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.*”

formas de participación para que los ciudadanos intervengan en la Administración. El artículo 23.1 de la Constitución Española, reconoce el Derecho fundamental a una participación política. Y considera que en el caso catalán no estamos ante una técnica de democracia directa, sino participativa, por tanto, no es la reconocida en el artículo 23.1 de la Constitución Española, tratándose de una consulta popular no refrendaria. Sin embargo, considera que es indiferente si es vinculante o no, pues ambas son competencia exclusiva del Estado.

Como se ha venido diciendo, el referéndum es una de las modalidades de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos que nuestra Constitución garantiza; y, como tal, es expresión del derecho fundamental del artículo 23.1 CE. La Constitución prevé, además, otras modalidades de participación ciudadana que no derivan del derecho fundamental del artículo 23.1 CE y que encarnan lo que se ha denominado “democracia participativa”. Entre estas últimas figuran las llamadas consultas no refrendarias. Y además especifica cuáles son los rasgos fundamentales del referéndum.

El primero de ellos radica en que *“a través del referéndum se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos”*. El referéndum es por tanto, como se ha dicho, expresión del derecho fundamental del artículo 23.1 CE. Además, “el destinatario” de la consulta refrendaria, es el conjunto de los ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral; sin que se pueda confundir, advierte la sentencia, el cuerpo electoral con “el titular de la soberanía” o, lo que es lo mismo, con el conjunto del pueblo español.

A diferencia del referéndum, las consultas no refrendarias recaban la opinión de cualquier colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole. En definitiva, se participa en ellas a título individual o como miembro de un colectivo y no “como ciudadano”.

El segundo rasgo distintivo del referéndum es que *“la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral”*. Esto obedece a la finalidad de que el resultado de la consulta pueda imputarse jurídicamente a la voluntad general de la correspondiente comunidad política y, así, considerarse una manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE. Por esta razón, el referéndum debe realizarse de acuerdo con los procedimientos y con las garantías que permitan a los consultados expresar su opinión mediante votación, pues sólo mediante el

voto puede formarse la voluntad del cuerpo electoral (STC 103/2008 de 11 de septiembre FJ 2).

Por lo que se refiere a las competencias, la sentencia recuerda que la Constitución atribuye al Estado la “competencia exclusiva” para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (artículo 149.1.32ª CE), competencia que se extiende también a “su establecimiento y regulación”.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia “exclusiva” en todo lo relativo a encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32º de la Constitución²¹.

Fuera de la competencia autonómica, según el Tribunal Constitucional, quedan las consultas, aunque no sean refrendarías, “sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”. “El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión del constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político”. Es decir, “el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma”.

Posteriormente el Pleno del Tribunal Constitucional entra a analizar el fondo del recurso y llega a la conclusión de que, de los dos tipos de consultas que regula la ley impugnada (generales y sectoriales) solo cabe declarar la inconstitucionalidad de las generales por tratarse, en realidad, de “*referendos encubiertos*” bajo la denominación de consultas populares no refrendarías.

En una *consulta general* pueden participar “los mayores de dieciséis años que tengan condición política de catalanes y los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea

²¹ Recuérdese que el art. 149.1.32ª dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en relación con la “Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”.

o de terceros Estados, siempre que cuenten con un determinado periodo de residencia y estén inscritos en el Registro de Población de Cataluña”. Las consultas generales, por tanto, constituyen un llamamiento a “un cuerpo electoral *sui generis*” en el que “está sin duda comprendido o integrado el electorado, estatutario y legal, de Cataluña”. El Pleno considera que “la circunstancia de que la consulta pueda extenderse a menores de dieciocho años y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma y considerarse expresivos de su voluntad general”.

En definitiva, el cuerpo electoral al que se refiere la ley de consultas, “abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos sectoriales sino su voluntad general” como ciudadanos.

Por el contrario, las *consultas sectoriales* pueden dirigirse “por razón de su objeto específico a un determinado colectivo de personas”, es decir, suponen “un llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral de la colectividad territorial de que se trate”.

También la regulación de las consultas contenida en la ley recurrida pone de manifiesto que se trata de “un procedimiento que tiene naturaleza electoral en la medida que a través suyo se canaliza el ejercicio de derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto”. Del mismo modo, el llamado Registro de participación en consultas populares no refrendaría “es materialmente un censo”.

En definitiva, afirma la sentencia, que la ley analizada “regula bajo la denominación de consultas generales” una verdadera consulta refrendaría, articulada como llamamiento al cuerpo electoral a través del voto”. Por el contrario, las consultas sectoriales reguladas en la misma ley “presuponen un llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral por lo que son cauces de participación cuya regulación por el legislador

autonómico catalán resulta posible” en consideración a la competencia que le atribuye el artículo 122 del Estatuto de Autonomía²².

Por todo ello, la sentencia declara inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del artículo 3.3 de la Ley 10/2014²³ y los apartados 4 a 9 del artículo 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana.

B) Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2015 de 25 de febrero.

Como hemos hecho en la anterior sentencia, vamos a atender primero a lo que dicen las partes, tanto el Abogado del Estado y la Generalitat de Cataluña para acabar viendo los argumentos y resolución del Tribunal Constitucional.

El Abogado de Estado, expone como fundamento de su impugnación que la convocatoria por la Generalitat de un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña para que el pueblo catalán se pronuncie sobre si quiere que Cataluña sea un Estado independiente es una cuestión que afecta directamente a la unidad de la Nación Española y vulnera los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

El representante del Gobierno considera que el Decreto impugnado intenta encubrir la convocatoria de un referéndum sobre la cuestión que afecta a la unidad de la Nación española. A su parecer, el Decreto 129/2014 pretende dar cobertura constitucional a lo que es materialmente un referéndum de reforma constitucional, ya que, según se deduce de su exposición de motivos, la consulta sobre el futuro político catalán constituye una fase o trámite previo al ejercicio por parte de la Generalitat de Cataluña de las competencias

²² El artículo 122 E.A de Cataluña dispone que “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”

²³ Artículo 3.3 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, que dice: “Las consultas populares no refrendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5”.

estatutarias y constitucionales para promover una reforma constitucional al amparo del artículo 61 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y los artículos 87 y 166 de la CE.

En su opinión, este trámite previo se concreta en una especie de iniciativa popular catalana vía referéndum para la reforma constitucional.

También otra cosa de las que se alega es que el Decreto impugnado es contrario a la Constitución española al convocar un referéndum sobre una cuestión que afecta al conjunto del pueblo español, en el que solo pueden participar los ciudadanos de Cataluña.

Los Abogados de la Generalitat de Cataluña, entienden por el contrario, que el Decreto 129/2014, al convocar una consulta que no tiene carácter referendario, no incurre en las vulneraciones constitucionales que se le imputan. Están de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, la cual establece que la consulta convocada no puede considerarse un referéndum al no estar dirigida al cuerpo electoral. Otra de las cosas que se alega es que el Decreto 129/2014 ha sido dictado en virtud de la competencia que el artículo 122 del Estatuto Autonomo de Cataluña atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de consultas populares, dentro del marco legal establecido por la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014 y que constituye una forma por la cual los ciudadanos de Cataluña puedan ejercer el derecho a participar en los asuntos públicos que le reconoce el artículo 29 del Estatuto Autonomo de Cataluña.

La Generalitat sostiene, además, que la realización de una consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña encuentra un apoyo en la doctrina establecida en la STC 42/2014, ya que el Tribunal Constitucional al apreciar que las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en la Resolución 5/X no son inconstitucionales si se respetan las condiciones que establece dicha sentencia, esta admite la posibilidad de una consulta sobre el futuro político de Cataluña siempre que no se plantee unilateralmente como un “referéndum de autodeterminación” y que la consulta no ignore que la concreción efectiva del derecho a decidir debe realizarse siempre en el marco de los procedimientos de reforma constitucional, que según se afirma respeta el Decreto 129/2014.

Estando a lo dispuesto por ambas partes, se exige en primer lugar, determinar si la consulta convocada por el Decreto 129/2014 es una consulta popular de carácter no referendario como el propio Decreto establece y alegan los Letrados de la Generalitat, o si la consulta convocada tiene carácter referendario, como sostiene el Abogado del Estado.

Para resolver esta cuestión hay que basarse en la doctrina de la STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015, por la que se declaran inconstitucionales y nulos los incisos del artículo 3.3 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana que se refieren a las consultas generales, al considerar que este tipo de consultas tenía carácter referendario. La declaración de inconstitucionalidad de dicho artículo en la parte que se refiere a las consultas populares de carácter general, conlleva que el Decreto 129/2014, al convocar, al amparo de dicha Ley, una consulta de carácter general y, por tanto, de naturaleza referendaria, incurra en las mismas infracciones de la Constitución en las que incurrió esta norma.

Por tanto, como el Decreto impugnado, *“al llamar a participar a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes y a los extranjeros que sean también mayores de dieciséis años y cumplan los requisitos establecidos en su artículo 4 b) y c), para que mediante el sufragio y a través del procedimiento y garantías establecidos en la Ley 10/2014 y en el propio Decreto (normas que establecen un procedimiento y unas garantías de carácter electoral)”*, expresen su opinión sobre la cuestión sometida a su consideración, está convocando una consulta referendaria y, por tanto, incurre, como se ha adelantado, en las mismas infracciones constitucionales en las que incurre la Ley 10/2014, de la que es aplicación, al regular las consultas generales.

Por lo tanto, el Decreto 129/2014, al convocar una consulta al amparo de lo establecido en la Ley 10 /2014, vulnera las competencias del Estado en materia de referéndum, al haber convocado un referéndum sin la preceptiva autorización estatal, como exige el artículo 149.1.32 CE, y sin seguir los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos, que como declara este Tribunal en la STC 31/2015, solo pueden ser aquellos establecidos por el legislador estatal, que es quien la Constitución ha encomendado regular el proceso y las garantías electorales.

Como conclusión, decir que el Decreto 129/2014 y sus anexos, al convocar una consulta de carácter referendario y establecer las reglas y previsiones específicas para su celebración, deben ser declarados inconstitucionales y nulos por los mismos motivos por los que la STC 31/2015, declara inconstitucionales y nulos los dos primeros enunciados del artículo 3.3 relativos a las consultas generales y los apartados 4 a 9 del artículo 16 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de la que el Decreto 129/2014 es aplicación.

6.- LA CUESTIÓN CATALANA. VISIÓN CRÍTICA

6.1. Sobre los hechos

6.1.1.- La Consulta Catalana. Impugnación (posición de las partes y del TC).

Para hablar de la consulta catalana hay que estar a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014 de 25 de marzo de 2014, en virtud de la cual se impugna la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

En primer lugar, decir que la citada Resolución se adopta tras la manifestación en Cataluña el día 11 de septiembre de 2012, basándose en que “la voz de la calle tiene que trasladarse a las urnas...”, y en el **Derecho a decidir**. Dicha manifestación provoca una fuerte controversia entre el Presidente del Gobierno Español y el Presidente de la Generalitat Catalana.

Lo que pretende la Generalitat Catalana, a través de estas manifestaciones, es que el pueblo catalán pueda decidir libre y democráticamente su futuro, y para ello ven necesario crear un instrumento que sea legal y legítimo para que los ciudadanos sean consultados y puedan expresar su voluntad sobre el futuro de Cataluña, más concretamente sobre la institución política. De esta manera, dicha Resolución establece que “*el Parlamento de Cataluña, en el proceso de construcción de un Estado independiente para la nación catalana, considera fundamental trabajar para la proyección internacional de la realidad política, económica y social del país...*”. Además según la Generalitat es algo que quieren los ciudadanos. Eso sí, para ello, entienden que habrá que consensuar con la Unión Europea y con el Gobierno Español, pues es la única manera de que actúen con plena libertad y respetando el pluralismo. Se basan, como ya se ha dicho, en el derecho a decidir.

Es destacable también que la Generalitat Catalana presenta, para llevar a cabo todo esto, ante el Congreso de los Diputados una propuesta de Ley Orgánica, a través de la cual lo que pretenden es que se delegue en la Generalitat Catalana la competencia para autorizar, convocar y celebrar referéndums en lo que se refiere a Cataluña, sin embargo, el Pleno de la Cámara niega por mayoría tramitar tal iniciativa. Pese a todo, el día 9 de noviembre de 2014 plantea una nueva convocatoria en la que se preguntara a los ciudadanos catalanes si

“¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?”, y para el caso de que se conteste que sí se realizara también la pregunta de **“¿Quiere que este Estado sea independiente?”**. Tal convocatoria, como pasaría con las anteriores, no fue autorizada por el Gobierno Español al ser considerada inconstitucional.

Para el Abogado del Estado Español son tres los artículos que se vulneran: Artículo 161.1 c de la Constitución Española, y artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Los actos que pueden ser impugnados son cualquier disposición normativa sin fuerza de ley dictada por las comunidades autónomas, que incurra en vicio de inconstitucionalidad, pero no desde el punto de vista competencial, pues en este caso habría que llevar a cabo un procedimiento de distribución de competencias.

La razón por la que es impugnada es sencilla, dicha disposición produce efectos ad extra sobre el Gobierno Español y sobre toda la ciudadanía española, cosa que niega el Abogado de la Generalitat, al entender que dicha resolución no tiene efectos jurídicos, pues sólo es una expresión de la voluntad de los catalanes y por tanto no vulnera los preceptos constitucionales. Y ello lo hace en base al **derecho a decidir**, entiende que los ciudadanos pueden decidir sobre el futuro político de su territorio, al **principio de soberanía, de legitimidad democrática, transparencia, diálogo, cohesión social, europeísmo, legalidad, papel principal del Parlamento y participación**.

Por tanto, aquí lo que se está planteando es si esta Resolución del Parlamento Catalán es susceptible de impugnación en base al artículo 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional entiende que sí, tomando en consideración el Auto 135/2004, relacionado con el Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprueba la “Propuesta de Estatuto de la Comunidad de Euskadi” (Plan Ibarretxe) y se da traslado al Presidente del Parlamento, y al Acuerdo de las Mesa del Parlamento Vasco por el que se admite a trámite una propuesta de reforma. Lo que entiende el Alto Tribunal es que si es impugnable pues produce efectos ad extra, para que no se pudiera impugnar debería tener efectos *ad intra*, y ello sólo se produce cuando su fin no es aprobar una norma, cosa que en el caso de Cataluña si se da, pues si bien es cierto que lo que se expresa es la voluntad de los ciudadanos, también es cierto que se hace para iniciar un procedimiento político jurídico. Dice además que para que sea impugnable tiene que ser un acto de naturaleza

jurídica y se puedan apreciar efectos jurídicos y no solamente políticos, cosa que, como se ha dicho anteriormente, si se da en el caso catalán que nos ocupa.

Para terminar, el Tribunal Constitucional, estima la impugnación planteada por el Abogado del Estado Español en lo relativo a la Soberanía, pero no en lo relativo al Derecho a decidir al no contravenir ninguna norma constitucional.

6.1.2.- De la consulta al proceso participativo. Secuelas.

En este apartado vamos a demostrar las diferencias que existen entre una consulta realizada legalmente y el proceso que se realizó en Cataluña en el 9-N, así como también las secuelas y las responsabilidades que van a tener que asumir las personas encargadas de promover dicha consulta ilegal.

En el debate generado entre el Gobierno Central y la Generalitat de Cataluña es muy fácil descolocarse, ya que, para el Gobierno Central, **Artur Mas** está intentado organizar una consulta ilegal aunque en versión descafeinada y la Generalitat, por su parte, asegura que en el 9-N sólo se va a celebrar un “proceso participativo”. La única cosa en común es que el Tribunal Constitucional ha prohibido ambos.

Pese al discurso de los políticos hay diferencias entre ambos casos que es lo que permite que la Generalitat entienda una cosa del fallo del Tribunal Constitucional y que en el Gobierno lo interpreten como todo lo contrario.

Más allá de que la consulta tenga un formato de votación no vinculante, lo que hasta ahora ha impulsado la Generalitat se parecería más bien a una masiva recogida de firmas.

Caben una serie de diferencias²⁴ entre una consulta y el proceso que se celebró el 9-N en Cataluña y son las siguientes:

En primer lugar no hay censo. La movilización de este 9-N tendrá urnas y papeletas, pero no hay censo. Las personas se acercan al punto de voto y se identifican con el DNI para evitar que una persona pueda depositar su papeleta dos veces. La principal reserva ético-política para este mecanismo es que “como resultado se configura un 'listado de buenos catalanes' que han participado en la gran movilización cívica de país”.

²⁴ LAMELAS, Marcos. Periódico “El Confidencial”. (6/11/2014).

La ausencia de censo es la principal diferencia que alega la Generalitat para que el proceso participativo no pueda considerarse una consulta propiamente dicha.

En segundo lugar la Generalitat carece de cobertura legal. La Generalitat no ha regulado la nueva consulta. No se apoya en ningún decreto, no existe marco legal que se pueda recurrir, lo que obliga al Tribunal Constitucional con su providencia a operar en el vacío. Se prohíbe la simulación de consulta pero sin que se sepa qué legislación catalana le ofrece amparo. Una vez más, el 9-N se parece más a una recogida de firmas que a una consulta entendida como tal. Esta alegación en la que ha operado la publicidad institucional sobre la consulta o el envío de publicidad sobre 9-N a través de una empresa de correo privada es la que hasta ahora ha preservado la movilización.

En tercer lugar los funcionarios se inhiben a favor de los voluntarios. Los funcionarios no van a tener un papel activo en la consulta. La amenaza de inhabilitación que pesaba sobre ellos ha sido suficiente para que la Generalitat preserve a su personal público. Ahora son los casi 40.000 voluntarios, la mayoría movilizados por la Asamblea Nacional de Catalunya (ANC), los que han asumido el proceso de organización, instalarán las urnas, configurararán las mesas y llevarán a cabo el recuento inicial en su primera fase. Esto supondría un problema de falta de garantías si se estuviese hablando de un referéndum al uso. Pero carece de importancia si lo que se está llevando a cabo es un acto de libertad de expresión de un colectivo concreto, en este caso, de manera mayoritaria, los independentistas catalanes.

En cuarto lugar, los colegios abren como en una jornada de puertas abiertas. Los colegios abrirán pero no como colegios electorales. Se parecerá más bien a una jornada de puertas abiertas. Esto tampoco garantiza de manera legal que todos los colegios vayan a abrir, pero la importancia de ello es relativa al ser más semejante, desde el punto de vista de las escuelas, a una jornada extraescolar que a unas elecciones. Es decir, prima el componente cívico sobre el político.

En quinto lugar, las papeletas para la votación se imprimen por los votantes. Los votantes pueden imprimir la papeleta con la doble pregunta en su casa. La telematización e internet diluyen el peso organizativo de la jornada. Y así, el principal vínculo entre Artur Mas y los partidos proconsulta –la pregunta pactada entre las formaciones políticas– con el votante depende más de la red que de cualquier Administración.

En sexto lugar, otro factor que marca distancias con un proceso referendario es que **no existe un voto nulo**. Todos los ciudadanos que quieran pueden introducir en la urna algo diferente a la papeleta. Se pueden proponer candidatos a la Generalitat, protestar contra los recortes o, incluso, bromear... y todo esto, en principio, también será recogido en el recuento. La clave radica en la expresión de los participantes, no la rigurosidad de la normativa.

En séptimo lugar, lo más importante será la participación y no el recuento de votos. Para acabar, el resultado final es indiferente. Todos los actores dan por hecho que el “sí” será muy mayoritario. Pero como en una manifestación lo relevante será la participación, no el recuento de las respuestas. Los partidos proconsulta obtuvieron en las últimas autonómicas 2,1 millones de votos. Y los promotores del 9-N esperan una cifra similar de participación. En buena parte se lo deberán al Tribunal Constitucional y su prohibición. Antes de la providencia, había muchas reservas sobre cuántas personas iban a movilizarse en los sectores más nacionalistas. Ahora la expectativa es más alta.

Por otro lado, la respuesta del Estado al proceso de participación fue la presentación de una querrela criminal contra el presidente de la Generalitat, la vicepresidenta y la consejera de Enseñanza del Gobierno catalán.

Después de una fuerte controversia interna entre los fiscales de Cataluña y la Fiscalía General del Estado, ésta formalizó el día 21 de noviembre de 2014 una querrela contra el presidente de la Generalitat, la vicepresidenta y la consejera de Enseñanza del Gobierno catalán por sus supuestas responsabilidades penales en relación con la realización del proceso participativo del 9-N.

Concretamente la querrela considera que el presidente de la Generalitat y las otras dos integrantes del Gobierno de Cataluña han cometido los delitos de desobediencia, usurpación de funciones, prevaricación y malversación de fondos públicos. Estos delitos, en algún caso, pueden comportar alguna leve pena de prisión pero, en cambio, implican importantes penas de inhabilitación y de suspensión de cargo público. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, admitió a trámite el día 22 de Diciembre de 2014 la querrela presentada por la Fiscalía General del Estado y acordó que la instrucción del caso se centraría principalmente en el delito de desobediencia y a partir de ésta investigación se examinarían eventualmente los otros delitos incluidos en la querrela. El hecho de que la instrucción judicial gire fundamentalmente sobre el delito de desobediencia permite

considerar que la querrela no tendría que prosperar, ya que la jurisprudencia del Tribunal Supremo (véase, por todas, la STS 54/2008) exige que a fin de que se dé el mencionado delito hace falta que una resolución judicial contenga un mandato preciso e individualizado dirigido a los obligados a hacer o no hacer una determinada actuación y hace falta también que éstos se nieguen de manera clara a cumplir el mandato, mostrando una intención insistente de incumplimiento y de rebeldía

Pues bien, la Providencia del Tribunal Constitucional de 4 de Noviembre de 2014, en la cual se admite a trámite el recurso del Gobierno del Estado y se declara la suspensión de los actos recurridos, contiene un mandato de no hacer absolutamente vago y general, sobre todo vista la complejidad de las actuaciones de un procedimiento tan atípico como el del proceso de participación iniciado, y, por otra parte, como ya se ha dicho, el Tribunal no atiende la petición expresa de la Abogacía del Estado en el sentido de requerir personalmente al presidente de la Generalitat el cumplimiento efectivo de la suspensión del proceso participativo del 9-N. Es más, hay que tener en cuenta que el Gobierno de la Generalitat pidió al Tribunal que aclarara qué actuaciones quedaban suspendidas; este hecho hace patente la inexistencia de una voluntad clara y contumaz de incumplimiento. En consecuencia, en el presente caso no parece que se pueda atribuir delito de desobediencia a las tres personas objeto de la querrela.

6.1.3 La desconexión

En este punto vamos a poner de manifiesto las últimas proposiciones²⁵ del Gobierno catalán de las cuales, el Tribunal Constitucional ha dejado en suspenso tres leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña y contra las cuales se había presentado recurso por el Gobierno Central.

Las tres leyes afectadas al haber sido admitido a trámite el recurso por el Tribunal Constitucional y que quedan por tanto automáticamente suspendidas de manera cautelar hasta que el Constitucional se pronuncie oficialmente son: la normativa sobre los pisos desocupados (que contempla un impuesto a los propietarios de pisos vacíos), la ley de igualdad entre hombres y mujeres (que establece paridad en los tribunales y órganos colegiados) y la que regula la actividad de los gobiernos locales en Cataluña.

²⁵ COGOLLUDO, Santiago. Periódico “El Mundo”. (3/5/2016).

La admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional de los recursos del Gobierno conlleva la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, a la espera de que adopte una decisión sobre los mismos, así lo establece el artículo 161.2 de la Constitución Española, que establece que "el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas" y añade que "la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida pero el tribunal en su caso deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses".

En total, el pleno del Tribunal Constitucional ha dictado cinco providencias. En una de ellas admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de España contra varios preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña de 21 de julio del 2015 del impuesto sobre las viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la ley de 2012.

En otra resolución, el pleno del Alto Tribunal admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Central contra el artículo 19.6 de la Ley del Parlamento de Cataluña de 21 de julio del 2015 de simplificación de la actividad de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales catalanes y de impulso a la actividad económica.

Otra providencia admite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Ejecutivo nacional contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña de 21 de junio del 2015 de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. La ley de igualdad efectiva catalana establecía políticas públicas dirigidas a promover la igualdad efectiva, estipulaba que en la contratación se priorizara a las empresas y entidades con planes de igualdad e instituía que debía haber paridad en los órganos colegiados, tribunales y órganos técnicos de selección de las administraciones. También prohibía los juguetes y anuncios publicitarios sexistas.

Hasta ahora, el Gobierno de Rajoy ha recurrido 34 normas catalanas, mientras que la Generalitat ha presentado 51 recursos contra leyes estatales.

La decisión del Tribunal Constitucional se produce poco después de la reunión que el presidente del Gobierno español en funciones, Mariano Rajoy, y el catalán, Carles Puigdemont, mantuvieron el pasado 20 de abril, y del posterior encuentro entre los vicepresidentes, Soraya Sáenz de Santamaría y Oriol Junqueras.

7. UNA MIRADA A NUESTRO ENTORNO

7.1. Escocia

7.1.1. Antecedentes

En el mes de febrero de 2010 el Gobierno escocés en manos del SNP hizo público un borrador del proyecto de ley de referéndum y lanzó una consulta sobre el mismo. Se pretendía que la consulta finalizara el 30 de abril de 2010. El borrador planteaba una pregunta múltiple, la primera pregunta trataba sobre “la posibilidad de extender los poderes del Parlamento escocés sin llegar a la independencia”, y la segunda preguntaba “si el Parlamento escocés debería ver ampliados sus poderes para que se pudiera lograr la independencia”. La redacción de esta segunda pregunta era bastante ambigua para poder defender que el Parlamento escocés tenía competencia para convocar el referéndum a pesar de que la unión de los dos Reinos fuera una competencia de Westminster.

El referéndum²⁶ sería consultivo. El Gobierno del SNP agotó la legislatura sin presentar al Parlamento escocés el proyecto de ley de referéndum, ya que este partido en 2011 se presentó a las elecciones escocesas con un programa en el que se decía que en caso de ganar las elecciones presentarían ante el Parlamento escocés el mencionado proyecto de ley. El partido SNP ganó las elecciones con mayoría absoluta, pero hubo una participación del (50%) del electorado, no es de mucho extrañar la participación tan baja, ya que en el Reino Unido la participación electoral no suele ser muy alta.

El Gobierno británico, en manos conservadoras y liberales desde 2010, era de la opinión de que el Parlamento escocés no era competente para legislar sobre el referéndum de independencia, ni aun siendo el referéndum consultivo (en esto existen paralelismos con la situación española). En su informe *Scotland's Constitutional Future* el Gobierno británico señalaba que el Parlamento escocés no podía legislar y autorizar un referéndum con una pregunta que tratara sobre, si las competencias del Parlamento escocés deberían ampliarse para permitir que se lograra la independencia. El argumento del Gobierno británico era el siguiente: el Parlamento escocés no puede legislar en las materias reservadas al Reino Unido.

²⁶ SÁNCHEZ FERRO, Susana. “El referéndum de independencia escocés: ¿Evolución o revolución?”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 103 (2015), págs.137-143.

La *Scotland Act de 1998* incluye entre estas materias reservadas la unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra, aunque la pregunta del borrador de ley haga referencia a la extensión de los poderes del Parlamento escocés, también se refiere a la independencia. Entonces si el pueblo escocés votase a favor de extender los poderes del Parlamento escocés en la forma descrita, al referéndum le seguiría como consecuencia la independencia.

El fin del proyecto es impulsar al Gobierno escocés para asegurar la independencia de Escocia, por lo tanto, desde el punto de vista de su propósito como de sus efectos la disposición afecta a materia reservada, esto es, a la unión de los reinos de Escocia e Inglaterra.

No cabe argumentar que el Parlamento escocés podría legislar sobre el referéndum dado que al ser consultivo no tendría como efecto directo modificar unilateralmente la unión, sino que el propósito implícito del referéndum es impulsar el objetivo de la independencia. Si la cuestión se llevase a los tribunales, señalaba el Gobierno británico, éstos invalidarían la legislación.

La *House of Lords*, consultada sobre la materia, mantuvo que un referéndum cuya finalidad es impulsar las negociaciones sobre la independencia, frente a lo defendido por el Gobierno escocés, sí afectaría a materia reservada. El argumento de que el referéndum por sí mismo no daría lugar a la independencia, en opinión de la *House of Lords*, es un argumento que desconoce la naturaleza misma de los referendos, ya que en el Reino Unido los referendos son consultivos porque el Parlamento es soberano. De hecho, el Parlamento puede legislar para revocar o ignorar el resultado del referéndum. Ahora bien, lo cierto es que en el sistema constitucional británico es posible considerar vinculante aquello que desde un punto de vista estrictamente legal no lo es. Los referendos no son meras consultas de opinión, dice la *House of Lords*, su finalidad no es medir el estado de la opinión pública. Los referendos sirven para tomar decisiones y se apela directamente al pueblo para tomar una decisión que, por la razón que sea, es el pueblo el que debe tomarla y no el Parlamento.

En todo caso, tiene razón el Gobierno británico en defender que sin modificar la *Scotland Act* no puede llevarse a cabo el referéndum, concluye la *House of Lords*.

7.1.2. El desenlace del referéndum

Pero en enero de 2012, el Gobierno del Reino Unido manifestó su deseo de permitir que se celebrase el referéndum de independencia (esto sí introduce diferencias con la situación española). El Partido Nacionalista escocés se había presentado a las elecciones con un programa en el que se incluía su intención de celebrar un referéndum en Escocia sobre la independencia y había ganado las elecciones con una victoria significativa. El Gobierno británico señaló que no pondría obstáculos a la celebración del referéndum a pesar de que en su opinión la independencia no era lo mejor ni para los escoceses ni para el Reino Unido. El Gobierno de Cameron manifestó que “el futuro de Escocia en el Reino Unido deberá decidirlo la población escocesa”.

Tras el inicio de las negociaciones entre los dos Gobiernos, el escocés y el británico, en octubre de 2012 ambos Gobiernos firmaron el Acuerdo de Edimburgo, en el que se fijaban los elementos claves del referéndum. La competencia para celebrar el referéndum, que por afectar a la unión estaba reservada a *Westminster*, se traspasaría temporalmente a Escocia hasta finales de 2014 mediante una *Order in Council* de la sección 30 de *la Scotland Act*.

La fecha del referéndum, dentro de los límites, sería fijada por el líder escocés Alex Salmond, éste decidió que el referéndum se celebraría el 18 de septiembre de 2014²⁷.

Cameron exigió que la pregunta solo fuera una, **“sobre si se era o no favorable a la independencia”**.

Las primeras encuestas dieron una clara ventaja al NO, frente al SI, a la independencia. Pero sin embargo, en la recta final de la campaña los dos bandos llegaron muy igualados. Tras una campaña ejemplar por parte de los dos bandos, los escoceses acudieron a las urnas.

La votación se saldó con un 55,3 % del NO a la independencia frente a un 44,7 % que votó SI a la misma.

²⁷ Las encuestas de los años 1997 a 2011 indicaban que el apoyo a la independencia se movía en unos márgenes de entre el 23 y el 35 por 100 de media. Hay un dato, sin embargo, significativo: las encuestas de esos años preguntaban no solo si se era favorable o no a la independencia, sino si se era favorable a la ampliación de los poderes del Parlamento escocés.

Al día siguiente, David Cameron anunciaba que, en respuesta a la promesa que habían hecho los tres partidos unionistas en campaña, se nombraba una comisión (*la Smith Commission*), con presencia de todos los partidos con representación parlamentaria escocesa (verdes, conservadores, laboristas, liberal demócratas y SNP), con la misión de sacar un acuerdo de las fuerzas políticas para reforzar la autonomía escocesa antes de noviembre de 2014 (ese acuerdo se dijo que transformaría luego en proyecto de ley en enero de 2015). La *Smith Commission* publicó su informe en noviembre de 2014, en él se acordó aprobar una ley que convertirá al Parlamento escocés en permanente, limitando la soberanía parlamentaria de Westminster, dar al Parlamento escocés competencia para cambiar el tipo impositivo y los tramos del IRPF, y ceder el impuesto aeroportuario en relación con los aeropuertos escoceses. El fin es que Escocia tenga mayores ingresos propios. También se acordó ampliar la capacidad de endeudamiento del Gobierno escocés y la transferencia de la competencia en materia de legislación electoral para las elecciones al Parlamento escocés.

7.2. Quebec

7.2.1 ¿Que es Quebec y donde se encuentra?

Quebec, es una provincia de Canadá, cuya capital provincial es la ciudad de Quebec y su urbe más poblada es Montreal. El idioma oficial es el francés.

A diferencia de las demás provincias, Quebec tiene como única lengua oficial el francés, y es la única región mayoritariamente francófona de Norteamérica. El idioma francés goza de protección legal e incluso la provincia cuenta con inspectores lingüísticos que revisan y controlan su uso. La situación de los quebequeses por su lengua y su estatus de minoría lingüística en América del Norte ha llegado a ciertos extremos políticos, pero también en su historia el pueblo quebequés sufrió periodos de represión y asimilación inglesa.

7.2.2. Los antecedentes

La provincia de Quebec durante el siglo XIX constituyó una sociedad rural y conservadora que vivía bajo la influencia de la iglesia católica y el dominio económico de los anglófonos. Dentro de Canadá su percepción de minoría aislada les llevo a tener una actitud nacionalista defensiva y la desconfianza hacia el gobierno de la Provincia. Esta situación cambiara radicalmente durante los años sesenta con “la revolución tranquila”, que

fue un movimiento de modernización social y política de carácter pacífico, el cual supone un cambio profundo en la percepción de los francófonos, los cuales pasan a verse como una mayoría en el territorio de Quebec. Los quebequeses²⁸ van a adquirir una identidad nacional, van a endurecer sus reivindicaciones constitucionales y el independentismo se extenderá progresivamente, hasta la creación del Partido Quebequés en 1968.

7.2.3 El referéndum de 1980

Como la parte del Canadá inglés se oponía a satisfacer las demandas constitucionales del movimiento nacionalista quebequés, esta situación condujo a la celebración del primer referéndum sobre la soberanía de Quebec. El Partido Quebequés accedió al poder en 1976, y en 1980 sometió a la población de la Provincia su propuesta de “soberanía-asociación”, en la pregunta que sometió a los votantes fue que “si daban o no un mandato al Gobierno provincial para negociar con el Canadá inglés en base a la igualdad entre los dos pueblos”. Con este acuerdo, Quebec podría acceder a la soberanía, es decir, disponer del poder exclusivo para aprobar leyes, recaudar impuestos y concluir tratados. Pero el resultado de las negociaciones requeriría una ratificación posterior por parte de los ciudadanos de la Provincia.

El referéndum de 1980 fracasó, (59,59% NO; 40,44% SI, con una participación del 85,61% de los electores), pero esto no impidió que el Partido Quebequés volviera a ganar las elecciones de 1981 con una gran mayoría. Sin embargo, la debilidad del Gobierno quebequés tras el fracaso político que supuso el referéndum fue aprovechado en 1982 por el gobierno federal para emprender una reforma, que suponía la “repatriación” de la Constitución de Canadá, con la oposición expresa de la Asamblea Nacional de Quebec, el Canadá inglés procedió a la modificación en la cual no incluía ninguna de las reivindicaciones políticas de la Provincia francófona, la cual se sintió traicionada.

En 1985, el Partido Liberal Quebec volvió al gobierno provincial, favorable al mantenimiento de la Provincia francófona dentro de la federación canadiense. Entre 1986 y 1990, el Gobierno realizó numerosos esfuerzos para obtener del Canadá inglés un cierto número de reivindicaciones constitucionales a cambio de las cuales Quebec daría su

²⁸ FOSSAS ESPADALER, Enric y WOEHLING, José: “El referéndum sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá”. *Revista Vasca de Administración Pública* 48 (1997), págs. 132–138.

consentimiento a la Ley constitucional de 1982, pero los dos intentos de modificar la Constitución canadiense con el acuerdo de Quebec fracasaron²⁹. Tanto el *Acuerdo de Lac Meech (1987)*, este no obtuvo unanimidad porque dos provincias se negaron finalmente a ratificarlo y el *Acuerdo de Charlottetown (1992)*, negociado por todas las partes y que fue rechazado en referéndum por la población de Quebec y del resto de Canadá.

Estos fracasos, que mostraron la falta de compatibilidad entre las posturas de Quebec y del Canadá inglés, dejaron en suspenso durante dos años el debate constitucional.

7.2.4 El referéndum de 1995

El 12 de septiembre de 1994 obtuvo de nuevo una victoria en las elecciones provinciales el Partido Quebequés.

Este partido se había comprometido durante la campaña electoral, que en caso de victoria, iban a someter de nuevo a la población de Quebec la cuestión de la soberanía, pero la decisión de organizar un nuevo referéndum tuvo muchas dudas y contradicciones en las filas “soberanistas”. La incertidumbre sobre el referéndum duro hasta el 12 de Junio de 1995, fecha en la que fue firmado un Acuerdo entre el Partido Quebequés, el Bloque Quebequés y Acción Democrática, las tres fuerzas se comprometían a someter a referéndum un proyecto común que rompiera el *status quo* canadiense, esta propuesta incluía la potestad de la Asamblea Nacional quebequesa de proclamar la soberanía de Quebec.

La fecha quedó fijada para el 30 de Octubre, y la pregunta que fue aprobada por la Asamblea provincial fue que si “acepta usted que Quebec sea soberano después de haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva asociación económica y política en el marco del Proyecto de Ley sobre el futuro de Quebec y el Acuerdo firmado el 12 de Junio de 1995”.

La campaña estuvo marcada por tres factores: En primer lugar, un ambiente de cierta indiferencia por parte de los ciudadanos quebequeses cansados de tantos años de disputas

²⁹ Los fracasos de ambos Acuerdos, se basan en que todo intento de renovación del federalismo canadiense destinado a convencer a los ciudadanos quebequeses de que renuncien a la separación siempre chocaran frente a dos obstáculos, en primer lugar, contra las dificultades del procedimiento de modificación constitucional, ya que es rígido y gravoso; y en segundo lugar por la ausencia de consenso entre Quebec y el resto de Canadá sobre las grandes cuestiones de fondo de la reforma constitucional.

constitucionales. En segundo lugar, un debate de las cifras económicas sobre posibles pérdidas y beneficios de las opciones en juego, en uno de los países más ricos del mundo. Y en tercer lugar, unos sondeos que señalaban una clara tendencia favorable al NO.

7.2.5 Los resultados del referéndum

El resultado del referéndum de 1995, no pudo ser más ajustado, ya que un 49.44% estuvieron a favor del SI, frente a un 50,56% que estuvieron favorables al NO. La independencia no había sido posible por una diferencia de 52.448 votos. Hay que destacar varias premisas, en primer lugar estaría la alta participación que fue de un 93,5% que en un principio de la campaña se preveía que iba a ser menor que en otras ocasiones, en este caso se ve la importancia que los ciudadanos de Quebec atribuyeron a la consulta.

En segundo lugar, se constata una fuerte polarización del voto³⁰, mientras los francófonos apoyaron mayoritariamente el SI (60%), los anglófonos y los llamados alófonos (que eran aquellos cuya lengua materna no es el inglés ni el francés) dieron un apoyo mayoritario al NO (95%). En tercer lugar, los resultados demuestran también una cierta fractura territorial³¹.

En definitiva, se trató de un resultado extremadamente ajustado que pone de manifiesto el crecimiento del voto soberanista (10 puntos respecto a 1980) y el apoyo de una mayoría francófona por la opción independista, así como el rechazo casi unánime de esta opción por parte de la comunidad no francófona de Quebec.

³⁰ Como se puede observar los resultados demuestran que el voto al SI decrece a medida que disminuye el número de francófonos en la circunscripción. En 80 de las 125 circunscripciones ganó el SI, y en 108 de las 125 ganó el SI entre los francófonos.

³¹ En la región metropolitana de Montreal, que es donde se concentra casi el 50% del electorado, los francófonos votaron mayoritariamente por el SI (61,3%), pero éste sale derrotado (34,5%), puesto que es la región con menos francófonos. Pero en el caso de las 17 circunscripciones de Quebec donde el NO gana entre los francófonos, 8 corresponden a Oeste de Montreal, que es donde los soberanistas perdieron realmente el referéndum.

7.2.6 El post-referéndum del gobierno federal

Después del referéndum de octubre de 1995 el gobierno federal canadiense puso en marcha dos estrategias que difieren de sus objetivos.

Por una parte, ha adoptado ciertas medidas destinadas a satisfacer algunas reivindicaciones quebequesas con la intención de ver disminuir el apoyo a la soberanía por parte del electorado nacionalista (se conoce como plan “A”). De otra parte, el gobierno federal ha manifestado su intención de aprobar algunas normas destinadas, por un lado, para enmarcar de forma más rigurosa cualquier iniciativa futura del gobierno de Quebec que tenga por objetivo la secesión de la Provincia, y de otro lado, señalar los peligros políticos y económicos que una secesión desaprobada por el resto de Canadá comportarían para los quebequeses (sería el plan “B”).

7.2.7 La decisión del Tribunal Supremo de Canadá de 1998

La decisión que toma el Tribunal Supremo de Canadá, con fecha de 20 de agosto de 1998, no es principalmente una sentencia ni tampoco contiene un fallo, ya que no resuelve una controversia judicial (un contencioso que enfrenta a dos partes). Con esta resolución se vino a poner fin a un procedimiento previsto en la Ley sobre el Tribunal Supremo (LCS) de 1985, mediante la cual el gobierno federal eleva³² una consulta sobre una cuestión jurídica que considera importante, con la finalidad de que dicho Tribunal, una vez estudiada la propuesta o asunto, emita una opinión.

La cuestión que el gobierno federal quiere saber, era si el gobierno de Quebec tenía el derecho para proceder unilateralmente a la secesión³³ de esa provincia de Canadá, ya que, las autoridades federales piensan que la afirmación del gobierno de Quebec de que puede declarar unilateralmente la independencia carece de fundamento jurídico, porque en su opinión, los ciudadanos de Quebec, como todos los ciudadanos canadienses a lo que tienen derecho es a decidir democráticamente su futuro dentro del marco constitucional.

³² El Art. 53.1 de la LCS, otorga al gobierno federal la facultad de someter a la Corte cuestiones relativas a la interpretación de la Constitución, la constitucionalidad de un texto legislativo federal o provincial o el alcance de los poderes de los parlamentos y gobiernos de Canadá o de las provincias.

³³ BILBAO UBILLOS, Juan María. “La secesión de Quebec”. *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas* 21 (1999), págs.83-118.

El gobierno federal admite que no se puede mantener la unidad de un país en contra de la voluntad de los quebequeses y que la Constitución es reformable a través de alguno de los procedimientos de reforma en ella previstos y así llevar a cabo la secesión de una provincia (aunque dicha proposición no estuviera contemplada), pero el gobierno piensa que la secesión de una provincia constituye una modificación constitucional que no está al alcance de las autoridades provinciales, ya que según la Ley Constitucional de 1982, las instituciones provinciales solo podrán modificar la Constitución provincial.

La decisión del Supremo constituye una clara victoria para el Gobierno federal de Ottawa, que, ante dos plebiscitos previos perdidos por el independentista Partido Quebequés y la amenaza de otro más, había sometido la cuestión a la corte suprema.

En una sentencia de 78 páginas, aprobada por unanimidad, el Tribunal Supremo estableció dos principios importantes. El primero que, "ni la Constitución ni el derecho internacional conceden (a Quebec) el derecho a una secesión unilateral". El segundo, que esa secesión se podría negociar siempre que *"una clara mayoría del pueblo de Quebec así lo decidiera"* y que esa decisión respetara los derechos del resto de los canadienses. El Supremo no se pronunció sobre qué porcentaje debería constituir esa "clara mayoría"

El Gobierno de la provincia de Quebec replicó ayer al Tribunal Supremo para advertir que una mayoría del 50% más un voto a favor de la independencia era suficiente para iniciar el proceso de secesión. La sentencia del Supremo no dejó lugar a dudas sobre la ilegalidad de una secesión unilateral. *"Cualquier intento de llevar a cabo la secesión de una provincia del resto de Canadá debe estar de acuerdo con lo establecido en la Constitución canadiense, ya que de lo contrario se violaría el orden legal vigente"*

a) *Las repercusiones políticas que tuvo la decisión del Tribunal Supremo*

Tanto los representantes del gobierno federal como los del gobierno de Quebec acogieron la decisión del Tribunal Supremo como algo muy positivo para ambas partes, ya que la decisión ha sido muy elaborada al detalle y con mucha cordura, aunque no zanja del todo las controversias, pero si proporciona motivos de satisfacción para ambas partes.

Por lo que respecta al gobierno federal, puede estar satisfecho con la declaración de que la Constitución canadiense no permite una secesión unilateral y también la afirmación de que el Derecho Internacional tampoco atribuye a la población de Quebec un derecho a la

secesión. Podemos afirmar entonces que, una declaración unilateral de soberanía como la prevista en el proyecto de Ley de 1995, sería inconstitucional. Por otro lado, decir la importancia de la primacía del derecho y garantizar que ante una posible secesión de Quebec se deberá respetar los intereses de los demás canadienses y de las minorías establecidas en Quebec.

Por otro lado, el gobierno de Quebec acaba reconociendo, la legitimidad de la intervención del Tribunal Supremo, aunque no fuera en primera instancia, mas adelante acepto el dictamen del Tribunal, ante esta situación el Gobierno de Quebec parece que iba a renunciar a algunas de las pretensiones que había defendido en el pasado, como la que un referéndum positivo en Quebec bastaría para permitir el acceso a la independencia sin tener que reformar la Constitución, o también la que reservaba solo a las autoridades quebequesas el poder para apreciar la validez de las condiciones de un referéndum sobre la soberanía.

La Provincia de Quebec podrá intentarlo, puede poner en marcha el proceso si la mayoría de los quebequeses quieren, pero tendrá que negociar las condiciones, ya que es una decisión que afecta a todos los ciudadanos canadienses.

El Tribunal Supremo, reconoce, la legitimidad del proyecto secesionista e impone al resto de los ciudadanos de Canadá, la obligación de negociación en caso de que los quebequeses opten por una forma muy clara para desarrollar la ruptura, esto quiere decir, que se reconoce a los ciudadanos de Quebec a decidir, en adelante su futuro político, ya sea en un futuro referéndum o en sucesivas consultas.

8. SOBRE EL DERECHO A DECIDIR

8.1. ¿Es legítimo el derecho a decidir?

Para saber si es legítimo o no el derecho a decidir, nos vamos a basar en la sentencia sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, que es la 42/2014, de 25 de marzo.

En cuanto al **Derecho a decidir**, el Parlamento Catalán dice que se inicia este procedimiento para ejercer el mismo, esto es, que los ciudadanos puedan decidir el futuro político de Cataluña, y ello se hace a través de una consulta. Lo que pretende el Parlamento Catalán es crear un instrumento a través del cual los ciudadanos catalanes puedan manifestarse y expresar su voluntad en lo relativo al futuro político de Cataluña, es decir, que sea consultado. Esta consulta tiene que ser convocada y organizada por el Parlamento Catalán, para que lo que diga la mayoría sea lo que vincule a los poderes públicos. Sin embargo, el Derecho a decidir no está regulado en ninguna norma, ni a nivel interno ni internacional, además no se recoge dentro del derecho fundamental del artículo 23.1 de la Constitución Española. Cuestión distinta es que si se puede escuchar a la voluntad de los ciudadanos catalanes, pero únicamente cuando sea el Estado Español quien convoque esta consulta, y no el Parlamento Catalán, pues en relación a lo dicho anteriormente, el Estado Español es el único que tiene competencia para convocar un referéndum

Además, decir que lo que se aprecia en la Resolución impugnada, es que el Parlamento catalán entiende que el Derecho a decidir³⁴ consiste en la facultad de la Generalitat de convocar unilateralmente un referéndum en el que se pregunte a los catalanes si quieren que Cataluña sea o no un Estado independiente.

De esta manera, podemos decir que no existe un derecho a decidir, al no estar regulado, como ya se ha dicho, en ninguna norma interna ni internacional, y no está vinculado ni con el principio de Soberanía, ni con el derecho fundamental del artículo 23.1 de la Constitución Española, estamos, por ello, no ante un derecho, sino ante una aspiración política. Sin embargo, el derecho a decidir es un medio lícito, al no ser contrario a la Constitución, no es inconstitucional, pero de difícil uso, pues estamos ante una laguna legal,

³⁴ FOSSAS ESPADALER, Enric: “Interpretar la Política” *Revista española de Derecho Constitucional* 101 (2014), págs. 273-295.

no está regulado en ninguna norma, en ninguna ley, y únicamente podría incluirse en la Constitución Española si el Parlamento Español inicia este proceso.

8.2 ¿Puede celebrarse un referéndum sobre soberanía? Argumentos a favor y en contra. Valoración personal.

Respecto a la soberanía, esta Resolución manifiesta que “*El pueblo de Cataluña, tiene por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*”, aquí se ve que estamos ante un pronunciamiento político, pues lo que el Parlamento Catalán dice es que Cataluña aspira a ser un sujeto soberano y en consecuencia ejercerá su Derecho a decidir, ya que serán la mayoría de los ciudadanos catalanes quienes decidan.

Sin embargo, lo que hay de momento es un inicio de un procedimiento para ejercer ese Derecho a decidir, pero no estamos ante un pueblo soberano, pues de lo contrario no haría falta que se ejerciera tal derecho. Cataluña no tiene esa soberanía, pues la Constitución se la reconoce en exclusiva al pueblo español. Todo ello nos traslada al caso del País Vasco, en el que se quiso iniciar un procedimiento para establecer unas nuevas relaciones entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado Español, lo cual tampoco es de recibo.

Por lo tanto, el único que ejerce la soberanía es el pueblo Español, tal y como reconoce la Constitución Española en su artículo 2, fundándose en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, reconociéndose y garantizándose el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Es un Estado único y común para todos y de todo el territorio³⁵.

Además, considero importante y a destacar, que la Constitución Española es la norma superior de España y como tal hay que cumplirla en su totalidad, de lo contrario, se produciría un fraccionamiento del territorio español. Es más, son los propios poderes públicos quienes han de cumplirla y asegurar su cumplimiento, para así garantizar que España sea un Estado de Derecho y un Estado democrático, y a modo de opinión personal, entiendo que si los poderes públicos catalanes, no quieren cumplir con esta norma suprema de España, deberán dejar de tener dicho cargo público, pues hay que mirar

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre.

por el interés general. De esta manera, se puede reconocer la autonomía de los distintos territorios, pero con unos límites, esto es, que se mantenga la unidad estatal.

9. CONCLUSIONES

Como ya se indicó con más detalle, el Parlamento de Cataluña, es quien inicia esta andadura de la independencia, y únicamente toma en consideración su propia voluntad. Sin embargo, esta iniciativa corresponde única y exclusivamente al Estado Español –Soberanía Nacional, que reside en el pueblo español- y ello en virtud de la norma suprema de España, la Constitución Española de 1978.

Ello unido al problema de que en la actualidad existe una importante laguna legal en esta materia, sobre el **Derecho a decidir**, pues no hay que olvidar, que ni la legislación estatal, ni las internacionales regulan nada a este respecto, al no existir un derecho a decidir como tal, por lo tanto, para el supuesto de que esta independencia se consiguiera, esto afectaría no solamente al pueblo Catalán sino también al resto del territorio nacional, y en consecuencia como acabo de decir afectaría a todo el territorio nacional. En este caso como la soberanía nacional reside en el pueblo español como dice el artículo 1.2 de la Constitución española, tendrá que ser el pueblo español quien en su totalidad decida acerca de la independencia de Cataluña, es decir, no puede dejarse a la voluntad unilateral de Cataluña una decisión que nos afecta a todos los españoles.

Teniendo en cuenta lo que reza la Constitución Española en su artículo 1.2, y en colación con lo mencionado, la Soberanía corresponde en exclusiva al Estado español, de modo que nuevamente nos encontramos con que es el Parlamento español y no el Parlamento catalán quien debe transitar dicho proceso, porque es quien representa a todos los españoles.

De esta manera, Cataluña no puede iniciar por sí sola esta propuesta de independencia, pues nos encontraríamos ante una cuestión inconstitucional. Y volviendo a la convocatoria celebrada el día 9 de noviembre, de la que más tarde volveré a hablar, a pesar de que no se llamó Referéndum como tal, sino consulta para conocer la opinión del pueblo catalán y ejercer su derecho a decidir, estábamos ante un verdadero referéndum, encubierto eso sí, pues el resultado que se buscaba es el mismo, y es más, fue publicado en diversos medios de comunicación.

A modo de opinión personal, considero que el pueblo Catalán en su mayoría no quieren esa independencia que tanto exigen ciertos políticos, es más si en vez de una consulta popular nos hubiésemos encontrado ante un verdadero referéndum, convocado por el Parlamento Español, el resultado habría sido totalmente distinto, pues seguramente, el

número de votantes habría sido mucho mayor, y la mayoría se hubiera negado a esta independencia. Incluso, yendo más allá, creo que muchos ciudadanos catalanes se encuentran coaccionados ante esta situación, razón que podría explicar “el gran número” (aunque no tantos como esperaba el Parlamento Catalán) de ciudadanos que acudieron a las urnas el día 9-N.

Como bien se ha dicho, corresponde a los poderes públicos garantizar los derechos de los ciudadanos, pues bien, en este mismo sentido, son los propios poderes públicos, funcionarios públicos, trabajadores públicos, etc., quienes al garantizar estos derechos deben y tienen que cumplir con las normas estatales, de modo que si no las cumplen lo que deberían hacer es dejar su cargo, pues es la única manera de garantizar la estabilidad y bienestar del pueblo español, y en consecuencia, los derechos de todos los españoles a decidir sobre todo el territorio Español.

Como ejemplo, aludiré al “*caso Brexit*” (Britain y exit -salida-), salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, que aunque aún está en proceso, es una cuestión que ha decidido Gran Bretaña en su totalidad, y aunque no toda Gran Bretaña (Irlanda y Escocia por ejemplo no están de acuerdo), es una cuestión que ha planteado el Parlamento Británico, y que todos los británicos han votado y han decidido. De forma que si seguimos la estela de Gran Bretaña, y las normas y leyes españolas, y más en concreto la Constitución Española (norma suprema de España), la independencia de Cataluña ha de ser decidida por todo el pueblo español, y mirar no solamente por una Comunidad Autónoma sino por el bienestar del Estado Español. Y hacerlo, además, en el marco de la Constitución (artículo 168 CE).

Y para finalizar, entiendo que Cataluña no es consciente de las consecuencias que su independencia podría acarrearles, pues por poner un ejemplo, ya no formarían parte de la Unión Europea, cosa que sobre todo para los más jóvenes supondría un grave perjuicio, pues por ejemplo las oportunidades laborales en la Unión Europea como bien se sabe son superiores a las existentes en España, y si no formaran parte de la Unión Europea habría muchas trabas para poder trabajar en territorio europeo, al no tener libertad de circulación, lo que afectaría de nuevo a la economía.

10. BIBLIOGRAFÍA

. Artículos doctrinales

AGUADO RENEDO, Cesar: “El referéndum autonómico”, en MATIA PORTILLA, Francisco Javier (dir.): *Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2011.

AGUADO RENEDO, César: “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional* 28 (2011).

AGUADO RENEDO, Cesar: “Sobre un eventual referéndum consultivo en el proceso soberanista catalán” *Cuadernos de Alzate* (2013).

BILBAO UBILLOS, Juan María: “La secesión de Quebec”. *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas* 21 (1999).

BUENO ARMIJO, Antonio: ““Consultas populares” y “referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”. *Revista de Administración Pública* 177 (2008).

CAAMAÑO DOMINGUEZ, Francisco: “El derecho a decidir y el gambito de dama”. *Cuadernos de Alzate* 46-47 (2013).

CARRASCO DURAN, Manuel: “Referéndum versus consulta”. *Revista de estudios políticos* 160 (2013).

CORCUERA ATIENZA, Javier: “Soberanía y autonomía. Los límites del “derecho a decidir”. Comentario a al STC 103/2008”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 86 (2009).

FOSSAS ESPADALER, Enric / WOEHLING, José: “El referéndum sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá.”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 48 (1997).

FOSSAS ESPADALER, Enric: “Interpretar la Política” *Revista española de Derecho Constitucional* 101 (2014).

PEREZ ALBERDI, M^o Jesús: “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 104 (2015).

REY MARTÍNEZ, Fernando; BILBAO UBILLOS, Juan María y VIDAL ZAPTERO, José Miguel: *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Lex Nova. Valladolid, 2011.

SÁNCHEZ FERRO, Susana: “El referéndum de independencia escocés: ¿Evolución o revolución?”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 103 (2015).

TAJADURA TEJADA, Javier: “Referéndum en el País Vasco”. *Teoría y Realidad Constitucional* 23 (2009).

. Artículos de prensa

COGOLLUDO, Santiago. Periódico “El Mundo”. (3/5/2016).

LAMELAS, Marcos. Periódico “El Confidencial”. (6/11/2014).

. Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero de 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2015, de 25 de febrero de 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre de 2008.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo de 2014.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre de 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 138/2015, de 11 de junio de 2015

. Legislación utilizada

- Constitución Española de 1978
- Ley Orgánica del Poder Judicial
- Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Estatuto de Autonomía del País Vasco.
- Resolución del Parlamento Catalán 742/IX, de 27 de septiembre de 2012.
- Resolución del Parlamento Catalán 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.
- Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana.
- Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LORDMR)
- Artículo 31.10 del Estatuto Balear.
- Artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Artículo 71.1.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Artículo 11.11 del Estatuto de Autonomía de Asturias.
- Artículo 9.7 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- Artículo 11.8 del Estatuto de Autonomía de Murcia.
- Artículo 50.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Artículo 71.27º del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

- Artículo 9.1.50º del Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- Artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

. Direcciones web de interés

- Página del Consejo General del Poder Judicial: www.poderjudicial.es
- Página del Tribunal Constitucional: www.tribunalconstitucional.es
- Página del Parlamento Catalán: www.parlament.cat

11. ANEXOS

CONSULTA SOBRE EL FUTUR POLÍTIC DE CATALUNYA 2014
CONSULTA SOBRE EL FUTURO POLÍTICO DE CATALUÑA 2014

Vol que Catalunya esdevingui un Estat?
¿Quiere que Cataluña sea un Estado?

SÍ NO

En cas afirmatiu
En caso afirmativo

Vol que aquest Estat sigui independent?
¿Quiere que este Estado sea independiente?

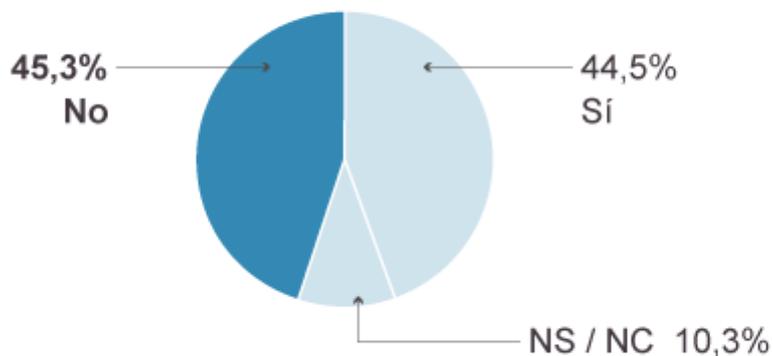
SÍ NO

CONSULTA SOBRE EL FUTUR POLÍTIC DE CATALUNYA 2014
CONSULTA SOBRE EL FUTURO POLÍTICO DE CATALUÑA 2014

Vol que Catalunya esdevingui un Estat?
¿Quiere que Cataluña sea un Estado?

SÍ NO

ENCUESTA SOBRE CONTEXTO POLÍTICO EN CATALUÑA ¿Quiere que Cataluña sea un Estado independiente?

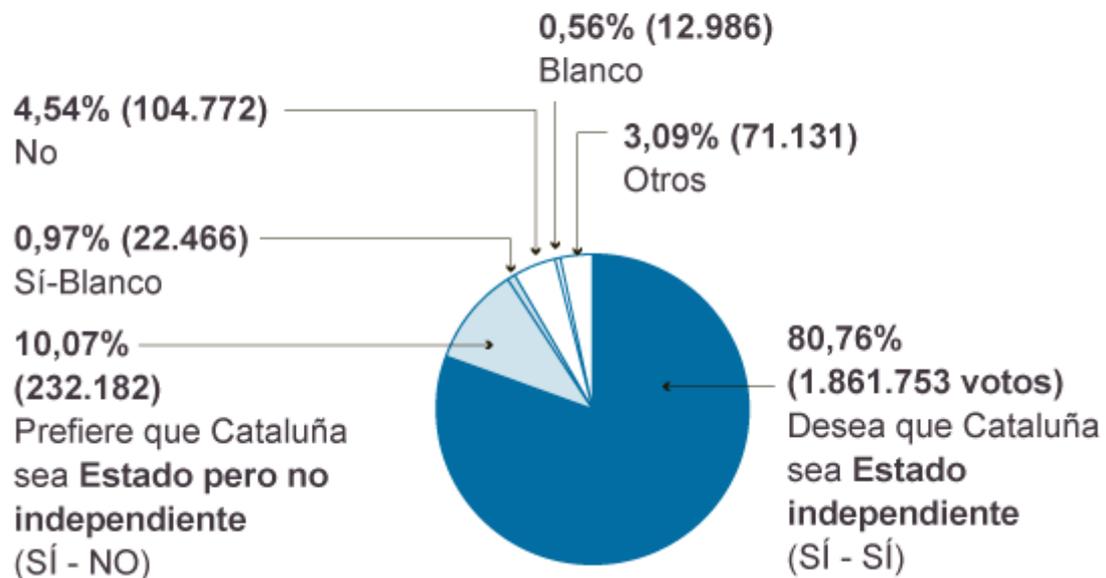


Fuente: CEO / Generalitat de Cataluña.

EL PAÍS

RESULTADOS DE LA CONSULTA (con el 100% contado)

“¿Quiere que Cataluña sea un Estado?” y, en caso afirmativo, “¿Quiere que este Estado sea independiente?”



Fuente: Generalitat de Catalunya.

EL PAÍS

- **Artículo 1.2 CE:** “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

- **Artículo 23.1 CE:**

1. Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

- **Artículo 92.1 CE:** “Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos...”

- **Artículo 149.1.32º CE:** “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 32.ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum...”

- **Artículo 151 CE:** “1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3. ° Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4. ° Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5.° De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4 y 5 del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.”

- Artículo 161.1 CE: “1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.”

- Artículo 167 CE: “2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.”

- **Artículo 168 CE:** *“1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.”

- **Artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial:** *“Cada una de las Salas del Tribunal Superior de Justicia conocerá de las recusaciones que se formulen contra sus Magistrados cuando la competencia no corresponda a la Sala a que se refiere el artículo siguiente.”*

- **Artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial:** *“1. Una Sala constituida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, los Presidentes de Sala y el Magistrado más moderno de cada una de ellas conocerá de las recusaciones formuladas contra el Presidente, los Presidentes de Sala o de Audiencias Provinciales con sede en la Comunidad Autónoma o de dos o más Magistrados de una Sala o Sección o de una Audiencia Provincial.*

2. El recusado no podrá formar parte de la Sala, produciéndose, en su caso, su sustitución con arreglo a lo previsto en esta Ley.”

- **Artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1980** de 18 de enero sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum: *“1. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado.*

2. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados.

3. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente...”

- **Artículo 3 de la Ley Orgánica 2/1980** de 18 de enero sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum: *“1. El Real Decreto de convocatoria contendrá el texto íntegro del*

proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el Cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los 30 y los 120 días posteriores a la fecha de publicación del propio Real Decreto.

2. El Real Decreto de convocatoria del referéndum se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y se insertará íntegramente en los «Boletines Oficiales» de todas las provincias españolas o de las Comunidades Autónomas y de las provincias afectadas por la celebración de aquél; asimismo, habrá de difundirse en todos los diarios que se editen en ellas y en los de mayor circulación de España dentro de los cinco días naturales siguientes a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»; igualmente se fijará en los tablones de edictos de la totalidad de los Ayuntamientos afectados, así como en todas las representaciones diplomáticas y consulares, y será difundido por radio y televisión.”

- Artículo 4 de la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum: *“1. No podrá celebrarse referéndum, en ninguna de sus modalidades, durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los 90 días posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de la declaración de dichos estados estuviere convocado un referéndum, quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria.*

2. Tampoco podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los arts. 167 y 168 de la Constitución en el período comprendido entre los 90 días anteriores y los 90 posteriores a la fecha de celebración, en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum. Quedará suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado, cuando hubiera de celebrarse en el período antes señalado, debiéndose proceder a nueva convocatoria.”

- Artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum: *“1. El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta.*

2. La circunscripción será, en todo caso, la provincia. Asimismo constituirán circunscripciones electorales las ciudades de Ceuta y Melilla.”

- - Artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: *“1. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa*

o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes.

2. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, de acuerdo con las condiciones y los requisitos que establecen las leyes.

3. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento, en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes.

4. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento.

5. Todas las personas tienen derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas, en la forma y con los efectos que establecen las leyes, a las instituciones y la Administración de la Generalitat, así como a los entes locales de Cataluña, en materias de las respectivas competencias. La ley debe establecer las condiciones de ejercicio y los efectos de este derecho y las obligaciones de las instituciones receptoras.

6. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen.”

- Artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: *“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.”*

- Artículo 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: *“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:*

a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.

b) *La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.*

c) *El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.*

d) *La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos.*

e) *El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.*

2. *Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1.*

3. *Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.”*

- Artículo 3.3 de la Ley 10/2014 de 26 de septiembre del Parlamento Catalán: *“3. Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5. Las consultas sectoriales son las que pueden dirigirse, por razón de su objeto específico, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 5.2, a un determinado colectivo de personas.*

