



# La “cuestión catalana” y el derecho a decidir. Un enfoque constitucional.

AUTOR: Rubén Castro Ortega

TUTOR: Maria Ballester Cardell

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>2. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATURARIO .....</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
2.1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA .....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
2.2. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>3. LA REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM Y EL RÉGIMEN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO ..</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
3.1. LA REGULACIÓN DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM ..	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
3.2. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA .....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>4. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
4.1. STC 103/2008, DE 11 DE SEPTIEMBRE, SOBRE EL “PLAN IBARRETXE”.	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
4.2. STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA CATALÁN DE 2006 .....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>5. ORIGEN DE LA INICIATIVA. EN PARTICULAR LA STC 31/2010.....</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>6. RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA ...</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>7. PRECEDENTES EN DEL DERECHO COMPARADO. EN ESPECIAL, CANADÁ Y ESCOCIA .....</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>8. ENCAJE DE LA INICIATIVA CATALANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
8.1. ¿TIENE CABIDA LA CONSULTA QUE PRETENDE CATALUÑA EN EL DERECHO INTERNO? .....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
8.2. VÍAS LEGALES QUE PERMITEN CANALIZAR EL DERECHO A DECIDIR	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
A. <i>Vía del art.92 CE .....</i>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
B. <i>Vía del art.150.2 CE .....</i>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
C. <i>Vía de la Ley catalana 4/2010 de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.....</i>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
D. <i>Vía de la Proposición de Ley de consultas populares no referendárias y participación ciudadana .....</i>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
E. <i>Vía de la reforma constitucional.....</i>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>9. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>20</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Cataluña, a lo largo de su historia, apoyándose en los caracteres identitarios propios, ha reivindicado su voluntad de autogobernarse, esto es, disponer de estructuras políticas propias y ser reconocida como entidad nacional diferenciada del Estado Español<sup>1</sup>.

En el siglo XX, el reclamo de la personalidad colectiva propia fue una constante, con la creación de la Mancomunidad de Cataluña en 1914, la constitución de la Generalitat y la dotación de un Estatuto de autonomía durante la Segunda República en 1931. Tras el paréntesis del régimen franquista, Cataluña recuperó las instituciones de autogobierno en la etapa preautonómica y, finalmente, se constituyó en Comunidad Autónoma en 1979, con la aprobación de su Estatuto de Autonomía (EAC).

En los últimos años, la mayoría de fuerzas políticas y sociales catalanas han impulsado medidas de transformación del marco político y jurídico. Entre ellas destaca la reforma del EAC de 2006, que pretendía reforzar los elementos identitarios y conseguir una mayor autonomía política y financiera. Como consecuencia de la impugnación del nuevo Estatuto de Autonomía catalán, el Tribunal Constitucional (TC) dictó la STC 31/2010, la cual fue interpretada desde algún sector, como un rechazo a la voluntad nacionalista catalana y una involución en el autogobierno. En esta coyuntura, aparece la reivindicación de ejercer el derecho a decidir sobre el futuro político de Cataluña.

El presente estudio tiene por objeto analizar el encaje en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico del derecho a decidir el futuro político de Cataluña. Para ello, se examinará el marco constitucional, estatutario y legal que ampara la posibilidad de celebrar una consulta en el ámbito autonómico, así como la jurisprudencia del TC sobre la materia. También se realizará una breve exégesis de los precedentes en el Derecho Comparado —en concreto, los casos de Quebec y Escocia—. Finalmente, se plantearán de forma más detallada las diferentes vías legales que, según la doctrina, permitirían canalizar el derecho a decidir el futuro político de Cataluña.

Con todo, pese al incuestionable trasfondo político del tema, el trabajo está planteado desde una perspectiva estrictamente jurídica.

---

<sup>1</sup>Ya en la Edad Media aparecen los primeros resquicios de autogobierno con las asambleas de Pau y Treva y la Corte Condal. En el siglo XIV, se creó la Diputación General o Generalitat que durante los siglos XVI y XVII actuó como gobierno del Principado de Cataluña. Este anhelo independentista se vio truncado a inicios del siglo XVIII con la Guerra de Sucesión, pues supuso la abolición, por parte de Felipe V con el Decreto de Nueva Planta, del derecho público catalán y de las instituciones de autogobierno.

## **2. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATURARIO**

### **2.1. La Constitución Española**

En el Título Preliminar, se impone a los poderes públicos el deber de fomentar la participación de los ciudadanos en «la vida política, económica, cultural y social» (art.9.2 CE). Por su parte, el artículo 23.1 consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos «directamente o por medio de representantes...»<sup>2</sup>. En esta misma línea, el artículo 29 proclama el derecho de petición, tanto individual como colectiva.

En relación a la figura del referéndum, el artículo 92 permite someter a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, decisiones políticas de especial trascendencia. Y el artículo 149.1.32<sup>a</sup> atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de autorización de consultas populares por vía de referéndum. Por otra parte, el artículo 150.2, que faculta al Estado para transferir o delegar a las Comunidades Autónomas, por medio de ley orgánica, «facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación», permitiría la atribución de competencias en materia referendaria.

### **2.2. El Estatuto de Autonomía de Cataluña**

El artículo 4.2 EAC, en parangón con el artículo 9.2 CE, precisa que «los poderes públicos de Cataluña deben facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social». Por su parte, el artículo 29.1 EAC consagra el derecho de los ciudadanos catalanes «a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña», bien de forma directa o mediante representantes. En esta misma línea, el artículo 43 EAC prevé el fomento de la participación de los ciudadanos por parte de los poderes públicos.

De forma más específica, el artículo 122 EAC<sup>3</sup> otorga competencia exclusiva a la Generalitat 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<sup>a</sup> de la Constitución».

## **3. LA REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM Y EL RÉGIMEN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO**

### **3.1. La regulación de las distintas modalidades de referéndum**

La institución del referéndum, entendida en sentido amplio, ha sido objeto de desarrollo legislativo en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LORMR).

La LO 2/1980 regula los cuatro tipos de referéndum previstos en la Constitución, esto es, los referéndums de reforma constitucional (arts.6 y 7); los de ratificación de la iniciativa autonómica

---

<sup>2</sup>La mayoría de la doctrina sostiene que en la Constitución, pese a formularse de forma muy amplia la participación directa de los ciudadanos en la vida política, existe un predominio de la democracia representativa.

<sup>3</sup>Este artículo fue declarado constitucional por la STC 31/2010 sobre el EAC de 2006, pero debe ser interpretado en los términos del FJ 69, como se verá en el epígrafe 4.2.

(art.8 LORMR); los de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía (arts.9 y 10); y el consultivo del artículo 92 CE (art.6). La LORMR, de conformidad con el artículo 149.1.32ª CE, otorga al Estado, la competencia exclusiva para la autorización de la convocatoria de los referéndums (art.2.1).

Sin embargo, la LORMR deja muchas incógnitas abiertas sobre esta fórmula participativa, tales como la posibilidad de existencia de otras modalidades de referéndum —entre ellas la de un referéndum consultivo de ámbito exclusivamente autonómico—, los titulares de la iniciativa, las competencias de las Comunidades Autónomas, etc. Esta falta de detalle en la regulación ha dado lugar a una jurisprudencia constitucional muy cautelosa y restrictiva en lo que se refiere a la utilización del referéndum fuera de los tipos regulados en la Constitución. Se puede concluir, pues, que el marco legal del referéndum y, como veremos, su interpretación jurisprudencial permiten mantener como eje central del sistema democrático la participación indirecta o representativa.

### **3.2. Legislación autonómica**

En el ámbito autonómico, la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, ha sido dictada al amparo del artículo 122 EAC. En ella se prevé la posibilidad de celebrar un referéndum consultivo sobre cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía (arts.2, 3 y 10), el cual no puede ir en contra de las facultades que la Constitución y el Estatuto reconocen a la Generalitat (art.6.1). Como señala CASTELLÀ<sup>4</sup>, «las consultas populares de “ámbito de Cataluña” son las que operan en el ámbito de competencias de la Generalitat» (art.10), lo cual es congruente con el artículo 122 EAC («en el ámbito de sus competencias»). Además, la Ley dispone que la propuesta de referéndum aprobada por el Parlamento Catalán debe contar con la autorización del Gobierno del Estado, en virtud del artículo 149.1.32ª CE (art.13).

Con todo, el 27 de diciembre de 2010 el Gobierno Estatal presentó un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1 a 30, 43 i 45 de la Ley 4/2010, alegando que corresponde al Estado la entera regulación de los referéndums, tal y como declara la STC 31/2010 sobre el EAC de 2006. El TC admitió a trámite el recurso el 15 de febrero de 2011, y en cumplimiento del artículo 161.2 CE, suspendió la aplicación parcial de la Ley. Empero, mediante la interlocutoria 87/2011 de 9 de junio, el TC levantó la suspensión en base a la presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas y en el hecho de que «la viabilidad de las consultas depende directamente de la decisión que el Estado adopte al respecto en el ejercicio de la competencia de autorización, que no se pone en cuestión en el presente proceso constitucional». Por lo tanto, la Ley 4/2010 está a día de hoy, plenamente vigente.

## **4. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

A *priori*, podría pensarse que el pretendido derecho a decidir encaja en el marco constitucional, estatutario y legal. Sin embargo, la restrictiva interpretación realizada por el TC dificulta la viabilidad de la iniciativa catalana.

---

<sup>4</sup>Citado de ÁLVAREZ CONDE, E. (DIR.) y SOUTO GALVÁN, C.: *El Estado Autonómico en la perspectiva del 2020*. Dialnet, 2013, p. 197.

#### **4.1 STC 103/2008, de 11 de septiembre, sobre el “Plan Ibarretxe”**

La STC 103/2008 declaró inconstitucional la Ley 9/2008, de 27 de junio, del Parlamento Vasco, que autorizaba al Lehendakari a convocar una consulta sobre el final dialogado de la violencia y sobre el derecho a decidir del pueblo vasco. De esta resolución debemos destacar tres consideraciones principales:

a) Concepto de referéndum. Es definido como una forma de democracia directa, «una especie del género “consulta popular” cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas [...]» (FJ2).

b) Competencia en materia referendaria. El TC parte de la premisa de que la convocatoria autonómica de un referéndum no puede ampararse en competencias implícitas derivadas del principio democrático, sino que debe apoyarse en un título competencial expreso, en base al principio general de democracia representativa que rige en el sistema español, sin perjuicio del deber de cumplir con el requisito de autorización del Estado del artículo 149.1.32ª CE (FJ3).

c) La vía para realizar la consulta. Una Comunidad Autónoma no puede convocar un referéndum de ámbito territorial autonómico sobre materias que afecten al ordenamiento constitucional vigente y a su fundamento, esto es, a la indisoluble unidad de la Nación Española (art.2 CE) y la soberanía del pueblo español (art.1.2 CE) —tal como se pretendía con la Ley 9/2008—. Este tipo de consulta solo puede canalizarla el Estado, convocando al pueblo español para que se exprese al final de un proceso de reforma constitucional, mediante el referéndum de ratificación de la reforma.

El Gobierno Central y determinados autores, entre otros VÍRGALA FORURIA y PAJARES, se apoyan en la jurisprudencia antes expuesta para negar la posibilidad de que Cataluña celebre una consulta sobre el derecho a decidir su futuro político. No obstante, otro sector doctrinal<sup>5</sup>, que defiende la viabilidad de la consulta, considera que la interpretación del TC es muy restrictiva del derecho a la participación directa en la vida política y poco respetuosa con el principio democrático. Esta corriente de opinión entiende que el razonamiento de la STC 103/2008 puede conducir a un resultado absurdo, pues afirmar que las Comunidades Autónomas no pueden preguntar previamente a sus ciudadanos si están o no de acuerdo con el contenido de su iniciativa de reforma constitucional (P.ej. cambiar su relación con el Estado), puede dar lugar a la consecuencia ilógica de que al final del costoso proceso de reforma, los ciudadanos de la Comunidad Autónoma rechacen la reforma propuesta por el Gobierno o Parlamento autonómico.

#### **4.2. STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía catalán de 2006**

La STC 31/2010 se ocupa también de la competencia de la Generalitat para convocar consultas populares, prevista en el artículo 122 EAC. Concretamente, en el FJ 69 excluye de la competencia de la Generalitat la «entera disciplina» del referéndum. El TC precisa que la expresión del artículo 149.1.32ª CE «autorización para...» no solo incluye la autorización de la convocatoria del referéndum, sino que se extiende a «la entera disciplina de esa institución», lo

---

<sup>5</sup>Entre otros, VIVER PI-SUNYER, FERRERES COMELLA y VINTRÓ CASTELLS.

cual comprende el establecimiento y la regulación. De esta manera, para el TC, el inciso del artículo 122 EAC «cualquier otro instrumento de consulta popular» no contempla el referéndum. En su argumentación, el TC se limita a reproducir un fragmento de la ya comentada STC 103/2008 (FJ3), afirmando que la LORMR «es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32ª CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE»; en definitiva, el TC sostiene que toda la disciplina del referéndum corresponde al Estado, como consecuencia obligada de las reservas de ley orgánica que exigen los artículos 81 y 92.3 CE, y la competencial del artículo 149.1.32ª CE.

## **5. ORIGEN DE LA INICIATIVA. EN PARTICULAR LA STC 31/2010**

Como ya se ha dicho, históricamente Cataluña ha reivindicado su carácter de nación diferenciada del resto del territorio español, identificada por rasgos históricos, culturales, lingüísticos y socioeconómicos propios, que se ha canalizado mediante la reclamación de mayor autonomía y autogobierno para decidir su futuro político.

Con este afán se aprobó el nuevo EAC de 2006. Esta ley fue aprobada por mayorías reforzadas en el Parlamento Catalán y en las Cortes Generales, y además, fue ratificada en referéndum por una amplia mayoría del cuerpo electoral catalán. Sin embargo, la STC 31/2010, que se dictó en un contexto social y político convulso y tenso, rebaja muchos de los planteamientos formulados en el Estatuto (la garantía de las competencias autonómicas, la participación de Cataluña en las instituciones del Estado, la autonomía fiscal y el reconocimiento de la identidad singular de Cataluña).

La resolución del TC declaró inconstitucionales algunos preceptos y vació de contenido normativo muchos otros, y en general, vino a devaluar el significado normativo de los Estatutos de Autonomía. La mayoría de la doctrina considera que la STC 31/2010 supuso un punto de inflexión en la voluntad autonomista catalana, pues significó una auténtica involución en el ámbito del autogobierno político, cultural y económico, y en el reconocimiento de la personalidad nacional diferenciada. En este contexto aparece de forma inequívoca la reclamación, por parte de la sociedad civil y un amplio sector de la clase política, de un referéndum de carácter consultivo sobre el futuro político de Cataluña. Diversos acontecimientos muestran un cambio de perspectiva en la actitud de buena parte de la ciudadanía catalana después de la STC 31/2010, como son la manifestación de julio de 2010 en contra de la sentencia, las manifestaciones de 11 de septiembre de los últimos tres años coincidiendo con la Diada de Cataluña y las diversas resoluciones dictadas por el Parlamento de Cataluña en relación al derecho a decidir.

## **6. RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA**

La reivindicación de ser consultados en el marco del denominado derecho a decidir ha sido plasmada en distintas resoluciones del Parlamento Catalán, que son aprobadas en ejercicio de su función de impulso político (art.145.1 RPC; art.55.2 EAC) y no tienen valor jurídico vinculante (STC 40/2003), al menos hasta la Resolución 5/X de 23 de enero de 2013, parcialmente

declarada inconstitucional por la STC de 25 de marzo de 2014. Podemos distinguir varias etapas en relación a la intervención del Parlamento:

En la primera etapa, se aprobaron las resoluciones R.98/III de 1989, R.229/III de 1991 y R.679/III de 1999. En ellas, el Parlamento Catalán proclama el derecho a decidir en abstracto, se afirma que Cataluña tiene derecho a la autodeterminación como derecho a determinar libremente su futuro como pueblo, pero sin concretar los instrumentos a través de los cuales se pretende ejercerlo.

La segunda etapa está integrada por la R.944/V de 1999 y la R.1978/VI de 2003. En estas resoluciones, se manifiesta la voluntad de establecer los mecanismos para ejercer el derecho a decidir el futuro político de Cataluña; en la primera de ellas se alude al pacto con el Estado y a medios específicos unilaterales, y la segunda se inclina por la presentación de una Proposición de Ley Orgánica ante las Cortes Generales para obtener la transferencia de la competencia estatal para convocar referéndums por la vía del artículo 150.2 CE.

A partir del año 2010 —tras la publicación de la STC 31/2010— el Parlamento Catalán optó por la decisión de hacer efectivo el derecho a decidir mediante las resoluciones R.631/VIII de 2010, R.6/IX de 2011, R.742/IX de 2012, R.5/X<sup>6</sup> y R.17/X de 2013. De ellas, en palabras de VIVER PI-SUNYER<sup>7</sup>, «se desprende que para el Parlamento, el derecho a decidir del pueblo de Cataluña es sinónimo del derecho a la autodeterminación de su futuro político y su fundamento se halla en el principio democrático y en el carácter soberano de la nación catalana». El derecho debe ejercitarse a través de un referéndum o consulta dirigida a los ciudadanos catalanes, utilizando todos los marcos legales existentes, para lo cual se insta al Gobierno a dialogar.

Finalmente, cabe hacer referencia a la R.479/X de 2014, en la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica de delegación a la Generalitat, por la vía del artículo 150.2 CE, de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña<sup>8</sup>.

## **7. PRECEDENTES EN DEL DERECHO COMPARADO. EN ESPECIAL, CANADÁ Y ESCOCIA**

El instrumento referendario, como fórmula democrática y legitimadora de un proceso de secesión, ha sido habitual en las democracias liberales de nuestro entorno. Desde 1990 hasta nuestros días, se han celebrado referéndums de independencia en Canadá (Quebec), Bosnia y Herzegovina, Estonia, Lituania, Serbia y Montenegro y el recientemente previsto en Escocia para septiembre de 2014. Resultan especialmente interesantes, a tenor de la atención que les ha dispensado la doctrina, los supuestos de Canadá y Escocia.

---

<sup>6</sup>El TC en la STC de 25.03.2014 ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la R.5/X, por la que se aprobó la Declaración soberanista y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, y ha declarado inconstitucional y nulo el principio de soberanía del pueblo de Cataluña, arguyendo que vulnera los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

<sup>7</sup>VIVER PI-SUNYER, C.: *Una reflexión desde Cataluña sobre el derecho a decidir*. Conferencia en Mallorca, 2013. Disponible en: [http://www.consellodacultura.org/mediateca/extras/20140225\\_Carles\\_Viver\\_mallorca.pdf](http://www.consellodacultura.org/mediateca/extras/20140225_Carles_Viver_mallorca.pdf)

<sup>8</sup>La viabilidad jurídica de esta delegación se analizará en el epígrafe 8.2.b).

El caso de Quebec es muy relevante, pues se plantea en el marco de una Constitución estricta, rígida y jerárquicamente superior a las leyes (sec.52 Constitución 1982). En Quebec se celebraron referéndums en 1980 y 1995 ligados al estatuto de Quebec en la Federación. En 1998, tras el referéndum de 1995 sobre un nuevo marco político y económico de Quebec con Canadá, el Tribunal Supremo (TS) emitió un Dictamen sobre la secesión unilateral de Quebec.

En esta resolución, el TS precisa que ni el Derecho interno ni el internacional reconocen el derecho a la secesión unilateral. Por otro lado, alude a la necesidad de reformar la Constitución para incorporar los términos de la secesión de una provincia, así como señala los principios que deben regir la misma y la interpretación de la Constitución, que son el principio democrático, federal, de constitucionalidad, de Estado de Derecho y de respeto a las minorías. En consecuencia, el Alto Tribunal deduce la obligación de abrir negociaciones políticas entre la provincia que pretende la secesión y el Gobierno Canadiense. En este sentido, indica que el proceso de secesión debe iniciarse con un referéndum en la provincia, para conocer si existe la voluntad de independencia. Para ello se requiere la formulación de una pregunta clara y la exigencia de una mayoría manifiesta a favor de la secesión. La Corte Suprema entiende que si se cumplen tales requisitos, la Federación estaría obligada a negociar los términos de la separación. Con el fin de plasmar normativamente la argumentación formulada por el TS, se aprobó la Ley de Claridad, de 29 de junio de 2000. La norma en cuestión establece las condiciones en las cuales el Gobierno de Canadá puede negociar la secesión de una de las provincias tras un referéndum.

La doctrina considera que el caso de Quebec es exportable a Cataluña. DE CARRERAS<sup>9</sup> sostiene que «la argumentación del TS en la famosa ley de claridad está basada en principios federales y constitucionales muy parecidos a los nuestros». Por su parte, RUBIO LLORENTE<sup>10</sup> alega que una vía para celebrar el referéndum sería la elaboración de una ley orgánica “ad hoc” que regulara y permitiera realizar la consulta sobre el derecho a decidir en Cataluña, la cual cumpliría una función similar a la Ley de Claridad Canadiense.

En relación al caso escocés, está prevista la celebración del referéndum sobre la independencia de Escocia respecto del Reino Unido, el 18 de septiembre de 2014. El Gobierno Británico y el Escocés llegaron a un acuerdo el 15 de octubre de 2012, en el que se resolvió que el Parlamento Británico delegara provisionalmente a Escocia la competencia para celebrar un referéndum sobre la secesión —modificando la Scotland Act de 1998—. En este acuerdo, los dos gobiernos se comprometen a respetar los resultados y el Parlamento Escocés se obliga a organizar la consulta cumpliendo los principios y las condiciones pactadas.

La mayoría de la doctrina opina que el modelo escocés no es aplicable a Cataluña por diversos motivos. En primer lugar, por el distinto marco constitucional de ambos territorios; cabe recordar que Escocia carece de Constitución escrita, lo que determina que el principio básico de la Constitución escocesa sea la soberanía del Parlamento. Ello ha facilitado ese acuerdo para

---

<sup>9</sup>DE CARRERAS, F.: *El derecho a decidir no existe en ningún ordenamiento jurídico*. El País, 10 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/10/catalunya/1384100787\\_885556.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/10/catalunya/1384100787_885556.html)

<sup>10</sup>Citado de BAYONA ROCAMORA, A.: *La convocatoria d'una consulta popular per via de referèndum: possibilitats i escenaris a considerar*. 26 de octubre de 2012. p. 24. Disponible en: [http://www.parlament.cat/web/composicio/comissions/CEDD-fonts-informacio/continguts?p\\_id=17217](http://www.parlament.cat/web/composicio/comissions/CEDD-fonts-informacio/continguts?p_id=17217)

delegar provisionalmente la competencia en materia de referéndums a Escocia. En segundo lugar, por el contexto de flexibilidad y negociación entre el Gobierno Británico y el Escocés, que choca con la postura inamovible del Gobierno Español de negativa a la celebración de la consulta en Cataluña.

En cualquier caso, los referentes de Quebec y Escocia, pese haberse producido en ámbitos constitucionales distintos del español, pueden ser fuente de inspiración para encontrar una solución a la “cuestión catalana”, ya que en ambos casos el principio democrático es el fundamento esencial de las decisiones adoptadas.

## **8. ENCAJE DE LA INICIATIVA CATALANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

### **8.1. ¿Tiene cabida la consulta que pretende Cataluña en el Derecho interno?**

En base al principio democrático, la mayoría de partidos políticos de Cataluña y el Parlamento Catalán (R. 5/X) configuran el derecho a decidir como el derecho de los ciudadanos de Cataluña a expresar su preferencia sobre su futuro político colectivo y a hacerlo mediante un referéndum o una consulta popular destinada específicamente a conocer esta preferencia. Sin embargo, la doctrina mayoritaria<sup>11</sup> asegura que el derecho a decidir, como tal, no existe ni en el Derecho interno, ni en la Unión Europea, ni en el plano internacional. Tampoco puede Cataluña ejercer el denominado derecho de autodeterminación que reconoce el Derecho Internacional<sup>12</sup>, pues Naciones Unidas (en la R.1514/XV de 1960 y R.2625/XXV de 1970) ha determinado que el ejercicio del mismo queda reservado a supuestos de sometimiento colonial, ocupación militar extranjera o vulneración de derechos humanos, lo cual no ocurre en Cataluña.

Por otro lado, es preciso anotar que el hecho de que la Constitución no prevea expresamente que se pueda convocar un referéndum mediante el cual los ciudadanos de Cataluña decidan su futuro político, no es obstáculo para que pueda celebrarse tal consulta. En este sentido, VINTRÓ<sup>13</sup> indica que con fundamento en la interpretación de las normas reguladoras del referéndum, en base al principio democrático —el cual evita interpretaciones restrictivas o limitativas del derecho de participación directa de los ciudadanos del art. 23.1 CE— y al principio de Estado de Derecho<sup>14</sup> —que exige interpretar la normativa de acuerdo con las reglas de la dogmática jurídica—, junto con la ausencia de límites a la reforma constitucional (STC 43/2008), pueden encontrarse en la propia Constitución y en el ordenamiento vigente, vías que permitan a los ciudadanos catalanes pronunciarse con carácter consultivo acerca del inicio del procedimiento de reforma constitucional conducente a determinar la relación de Cataluña con el Estado. Esta vinculación expresa entre el referéndum sobre el futuro colectivo de Cataluña y la reforma de la

---

<sup>11</sup>Véase DE CARRERAS SERRA, F.: *El derecho a decidir no existe en ningún ordenamiento jurídico*. El País, 10 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/10/catalunya/1384100787\\_885556.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/10/catalunya/1384100787_885556.html)

<sup>12</sup>Este derecho se proclama en los artículos 1.2 de la Carta de las NNUU de 1945 y 1.1 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 1966.

<sup>13</sup>VINTRÓ CASTELLS, J.: *La Declaració de sobirania i el dret a decidir de Catalunya*. Barcelona, Revista catalana de Dret Públic, ISSN 1885-8252, 7 de febrero de 2013. En el mismo sentido se pronuncia el Institut d'Estudis Autònoms en su informe de 11 de marzo de 2013.

<sup>14</sup>La Resolución 1704/2005 de 29 de abril y el Código de Buenas Prácticas de 2007 del Consejo de Europa defienden esta interpretación, para fomentar el reconocimiento de referéndums de ámbito infraestatal.

Constitución es la que permite enervar la jurisprudencia derivada de la STC 103/2008<sup>15</sup>, la cual se dictó a propósito del proyectado referéndum del llamado Plan Ibarretxe, que precisamente no vinculaba de manera expresa la decisión sobre el futuro del País Vasco a la reforma constitucional<sup>16</sup>.

Finalmente, cabe añadir que la reciente STC de 25 de marzo de 2014 que declara parcialmente inconstitucional la R.5/X del Parlamento Catalán, por la que se aprobó la Declaración soberanista y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, no cierra las puertas a la iniciativa catalana. En ella, el TC dispone que son constitucionales las referencias “al derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña”, ya que pueden ser interpretadas de conformidad con la Carta Magna, puesto que no consagran un derecho de autodeterminación no reconocido en la Constitución o una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad, expresamente proclamados en la R.5/X en estrecha relación con el derecho a decidir. Y lo que es más importante, el TC afirma que se trata de una aspiración política «susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución».

## **8.2. Vías legales que permiten canalizar el derecho a decidir**

En este apartado vamos a seguir las consideraciones del Institut d'Estudis Autònoms (IEA), contenidas en su informe de 11 de marzo de 2013, sobre la viabilidad jurídica de celebrar el referéndum<sup>17</sup>.

### a) Vía del art.92 CE.

El artículo 92 CE faculta al Estado para someter a referéndum consultivo «de todos los ciudadanos», determinadas «decisiones políticas de especial trascendencia». Se trataría de que, a solicitud del Presidente del Gobierno Español, tras la propuesta de la Generalitat, y previa autorización del Congreso de los Diputados, el Rey convocase un referéndum en el ámbito autonómico en el que se preguntase a todos los ciudadanos sobre su futuro político colectivo (art.92 CE y 6 LORMR). Dicha vía requeriría previamente, unas negociaciones entre Cataluña y el Gobierno Central sobre las condiciones de validez y celebración del referéndum, el quórum de participación, así como el porcentaje mínimo de votos necesarios para que el resultado se tuviera en cuenta. A esta interpretación del artículo 92 CE se le puede objetar, por un lado, que ni la Constitución ni la LORMR prevén expresamente referendums consultivos de ámbito autonómico convocados por el Estado; y por otro lado, que el inciso «de todos los ciudadanos» hace referencia implícita a todos los ciudadanos españoles. Además, conviene señalar que la decisión

---

<sup>15</sup>Sobre la doctrina asentada por la STC 103/2008 *vid.* apartado 4.1.

<sup>16</sup>RUIZ ROBLEDO no cree «que el principio de la indisoluble unidad de la Nación Española (art.2 CE) impida una pregunta que dijera algo así como ¿Está usted de acuerdo con que se reforme la Constitución española para permitir la independencia de Cataluña?». Citado de RUIZ ROBLEDO, A.: *Una respuesta canadiense a la cuestión catalana*. El País, 30 de octubre de 2012. Disponible en [http://elpais.com/elpais/2012/10/18/opinion/1350581214\\_783960.html](http://elpais.com/elpais/2012/10/18/opinion/1350581214_783960.html)

<sup>17</sup>Para la elaboración de este epígrafe nos apoyaremos también en lo dispuesto por VIVER PI-SUNYER, CASTELLÀ y otros autores de la doctrina.

sobre el futuro político de una parte del territorio afecta a todos los españoles, por lo que el referéndum debería ser de ámbito estatal<sup>18</sup>.

Con todo, existen argumentos jurídicos para defender que la referencia «de todos los ciudadanos» del artículo 92.1CE, no se debe interpretar únicamente como sinónimo de “todos los ciudadanos españoles”, sino que puede vincularse a todos los ciudadanos del ámbito territorial en que se pretende celebrar el referéndum<sup>19</sup>. En primer lugar, esta interpretación del término «de todos los ciudadanos» permitiría distinguir las consultas populares dirigidas a determinados sectores sociales (jubilados, deportistas, jóvenes, etc.) del referéndum regulado en el artículo 92 CE (art.2.2 LORMR). Además, la expresión «de todos los ciudadanos» no está explícitamente prevista para delimitar el ámbito territorial del referéndum del artículo 92 CE, ni ha sido concretada en este sentido por la LORMR, de manera que la interpretación restrictiva de la misma sería contraria a los principios democrático y de Estado de Derecho, que exigen una interpretación del artículo 92 CE, que permita la expansión del derecho de participación directa de los ciudadanos (art.23CE). Asimismo, puede sostenerse que la LORMR considera que tienen carácter de consultas referendárias no tan solo aquéllas que se celebran en todo el territorio del Estado, sino también las que afectan a parte del mismo, como son las consultas por vía de referéndum de carácter local (Disposición Adicional LORMR). A ello hay que añadir que el examen de las distintas regulaciones estatutarias refleja que las Cortes Generales han admitido la celebración de referéndums dirigidos a una parte del territorio del Estado<sup>20</sup> (para la ratificación de reformas estatutarias o sobre la integración de enclaves territoriales en una u otra Comunidad Autónoma). En último lugar, cabe afirmar que el hecho de considerar integrados en el artículo 92.1 CE los referéndums de ámbito autonómico, daría pleno sentido a la competencia para autorizar consultas populares por vía de referéndum que el artículo 149.1.32ª CE atribuye al Estado, pues es absurdo pensar que esta autorización se refiere únicamente a los referéndums estatales, de ratificación de reforma constitucional o estatutaria, y a los referéndums locales. La relevancia de estos argumentos jurídicos pone de manifiesto que si el Estado tiene voluntad política, puede convocar un referéndum en el ámbito territorial de Cataluña por la vía del artículo 92.1 CE.

En todo caso, si las objeciones constitucionales que se plantean en relación al artículo 92.1 CE se consideran insalvables, cabe la posibilidad de modificar la LORMR para incluir expresamente los referéndums de ámbito autonómico, siempre que el legislador tenga voluntad política. Según el artículo 92.3 CE, esta Ley regula «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución», pero ello no quiere decir que no pueda regular otras modalidades de referéndum no consagradas explícitamente en la Carta Magna, como en efecto, se ha hecho respecto de los referéndums locales. Este mismo objetivo se podría alcanzar a través de una Ley orgánica “ad hoc” que con carácter general regulará los

---

<sup>18</sup> Véase SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: *Correspondencia catalana*. 25 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.elimparcial.es/nacional/correspondencia-catalana-123585.html>

<sup>19</sup> La mayoría de la doctrina que había analizado el art.92 CE con anterioridad a la polémica actual, defendía la legitimidad de convocar el referéndum en ámbitos territoriales inferiores al Estado. Así lo hizo AGUIAR DE LUQUE, L. en TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (Dir.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Madrid, CEPC, 2000. Actualmente, sostienen esta tesis, entre otros, VIVER PI-SUNYER, RUBIO LLORENTE, DE CARRERAS y VINTRÓ CASTELLS.

<sup>20</sup> Vid. artículo 8 del EAPV y Disposición Transitoria Tercera del EACL.

referéndums de ámbito autonómico; o por otro lado, con la creación de una Ley específica para la iniciativa catalana, es decir, una ley de caso único.

Por contra, se argumenta que la falta de previsión constitucional de los referéndums de ámbito autonómico equivale a su rechazo, de modo que solo pueden incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico por la vía de la reforma constitucional. Puede refutarse esta tesis, alegando la aceptación por la doctrina mayoritaria, del principio del constitucionalismo democrático consistente en que la libertad del legislador solo está limitada por lo que la Constitución prohíbe.

En cualquier caso, si ninguna de las propuestas aquí consideradas fuere acogida, sería viable jurídicamente realizar un referéndum consultivo de ámbito estatal sobre el “encaje de Cataluña”, en virtud del artículo 92.1 CE, lo cual diluiría la idea del carácter de sujeto político que se pretende atribuir a Cataluña, pero, ciertamente, si el resultado en Cataluña fuese radicalmente distinto al del resto del territorio, no podría ignorarse por el Gobierno Español aduciendo el resultado global en toda España.

b) Vía del art.150.2 CE.

El artículo 150.2 CE permite al Estado transferir o delegar a las Comunidades Autónomas, por medio de ley orgánica, «facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». En efecto, el Parlamento Catalán, en virtud del artículo 87.2 CE, aprobó el 16 de enero de 2014 la R.479/X, mediante la cual se acordó presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica de delegación a la Generalitat de la competencia para autorizar, convocar, y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, que ha sido recientemente rechazada. Cabe señalar, que se trataría de una delegación *ad casum*, es decir, para convocar únicamente la consulta que aquí nos ocupa.

En este punto, debemos valorar si, más allá de la voluntad política de las Cortes Generales, resulta constitucionalmente posible la delegación en los términos planteados por la R.479/X. El principal problema que aquí se plantea es delimitar el alcance del concepto jurídico indeterminado “materia, que por su propia naturaleza, es susceptible de delegación o transferencia” que contiene el precepto constitucional. La jurisprudencia es muy escasa en este asunto y la doctrina nada abundante. No obstante, se ha intentado acotar este término relacionándolo con el principio de soberanía, de tal manera que no se podrían delegar facultades vinculadas tradicionalmente a la soberanía estatal, como por ejemplo, las relaciones internacionales o fuerzas armadas. MONTILLA MARTOS sostiene que el límite del artículo 150.2 CE tiene un sentido material, de modo que «al no existir un listado de facultades no atribuibles ni un procedimiento para determinarlo, la única forma de acotarlo es enjuiciar si con esa atribución se pueden contradecir otros preceptos o principios constitucionales, pues, en ese caso, la propia naturaleza de esa facultad competencial constitucionalmente configurada impide su atribución<sup>21</sup>».

---

<sup>21</sup>MONTILLA MARTOS, J.J.: *La vía del art.150.2 CE para la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña*. Barcelona, Revista Catalana de Dret Públic, ISSN 1885-8252, 17 de febrero de 2014.

Con todo, la duda que se suscita es si la materia de autorizar, convocar y celebrar un referéndum<sup>22</sup>, es por su propia naturaleza, susceptible de delegación. MONTILLA MARTOS y DE CARRERAS, entre otros, arguyen dos motivos para negar la posibilidad de delegación. En primer lugar, y de acuerdo con lo expuesto acerca del límite material del artículo 150.2 CE, indican que la atribución a una parte del Estado —Cataluña— de la facultad para convocar un referéndum concreto en el que ese territorio se pronuncie, en ejercicio de su derecho a decidir, sobre su futuro político en relación con el Estado, conlleva una afectación directa del principio de la indisoluble unidad de la Nación Española, que consagra el artículo 2 CE. Además, en virtud de la jurisprudencia del TC establecida en la STC 103/2008, tales autores entienden que la delegación solicitada por Cataluña afectaría también al artículo 1.2 CE, que dispone que la soberanía nacional reside en el pueblo español. A la luz de lo expuesto, manifiestan que la pretendida atribución competencial no resulta posible “por su propia naturaleza”, dado que su objeto contradice principios constitucionales como los de unidad o soberanía nacional. Como segundo motivo, advierten que las leyes orgánicas del artículo 150.2 CE deben tener carácter extraordinario y excepcional, de modo que una vez los Estatutos han asumido todas las competencias posibles, solo puede justificarse una transferencia o delegación de este tipo por razones de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las competencias. MONTILLA MARTOS precisa que no puede ser que el artículo 150.2 CE «sirva para seguir incrementando la autonomía política con el riesgo de adentrarnos en una dinámica de vaciamiento competencial paulatino del Estado». DE CARRERAS, por su parte, se refiere a la desfiguración constitucional en un aspecto tan fundamental como es la división de poderes. En definitiva, concluyen que la propuesta catalana se aparta de los criterios evocados, por cuanto su naturaleza es claramente política y afirman que el artículo 150.2 CE no es la vía adecuada para que Cataluña pueda convocar un referéndum sobre su futuro político.

A pesar de las motivaciones anteriormente esgrimidas, el IEA entiende que hay argumentos jurídicos que permiten sostener la viabilidad constitucional de la delegación pretendida por Cataluña. En primer lugar, la vinculatoriedad de la consulta a un proceso de reforma constitucional, esto es, la necesidad de implementar el resultado de la consulta mediante el mecanismo de reforma de la Constitución. En segundo lugar, el hecho que de acuerdo con el artículo 150.2 CE, el Estado podría reservarse las facultades de control que estimase procedentes, siempre que fueran constitucionalmente admisibles. Como señala CASTELLÀ<sup>23</sup>, se trataría de una delegación *ad casum* acotada, «la ley orgánica de delegación establecería el régimen jurídico concreto del referéndum, esto es, los requisitos de la convocatoria, la pregunta, la regulación de la campaña, el control de la administración electoral y las garantías del mismo, incluyendo el control jurisdiccional de todo el proceso». Por lo tanto, no sería una delegación incondicionada, sino sometida a los condicionamientos establecidos por el Estado, bien unilateralmente o de forma pactada con la Generalitat, en la ley orgánica de delegación. Como tercer motivo, el IEA arguye que las normas reguladoras del referéndum deben interpretarse

---

<sup>22</sup>El art.149.1.32ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para autorizar consultas populares por vía de referéndum, que incluye «la entera disciplina de la institución», como precisó el TC en la STS 31/2010. *Vid.* epígrafe 4.2.

<sup>23</sup>Citado de ÁLVAREZ CONDE, E. (Dir.) y SOUTO GALVÁN, C.: *El Estado Autonomo en la perspectiva del 2020*. Dialnet, 2013. p. 204.

conforme a los principios democrático y de Estado de Derecho, en aras a permitir una mayor expansión del derecho de participación directa de los ciudadanos (art.23 CE). En último lugar, conviene anotar que una de las funciones del artículo 150.2 CE puede ser reforzar la colaboración entre el Estado y las CCAA. Así lo apuntó el TC en la STC 137/1989, cuando se refiere al artículo 150.2 CE como «un cauce que posibilita la proyección en el art. 149.1 CE de la cooperación entre Estado y CCAA». Atendidas las consideraciones precedentes, no es fácil entender como una delegación *ad casum* ceñida a las condiciones fijadas por el Estado en la ley orgánica de delegación, puede poner directamente en cuestión la soberanía estatal, la unidad del Estado y los intereses generales del mismo. Por consiguiente, el IEA concluye que constitucionalmente es factible acudir a la vía del artículo 150.2 CE para que Cataluña celebre el referéndum sobre el derecho a decidir su futuro político.

c) Vía de la Ley catalana 4/2010 de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum<sup>24</sup>.

La Ley 4/2010 permite someter a referéndum consultivo de todos los ciudadanos de Cataluña, cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía (arts.2, 3 y 10), el cual no puede ir en contra de las facultades que la Constitución y el EAC reconocen a la Generalitat (art.6.1). La consulta popular debe operar en el ámbito de competencias de la Generalitat (art.10 en relación con el 122 EAC). Además, la propuesta de referéndum aprobada por el Parlamento Catalán tiene que contar con la autorización del Gobierno del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.32ª CE (art.13).

La principal objeción que se opone a esta vía, es el hecho de que la consulta haya de realizarse en el ámbito de las competencias de la Generalitat. Determinados autores, entre ellos SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA y CASTELLÀ, defienden que el concepto «ámbito de las competencias» que utiliza el artículo 122 EAC, debe ser entendido en sentido literal como sinónimo estricto de competencia, es decir, referido a los títulos competenciales que contempla el EAC, entre los que no se encuentra la celebración de referéndums sobre el derecho a decidir el futuro político<sup>25</sup>. Por otro lado, señalan que la STC 31/2010 declara que la Generalitat no tiene competencia en materia referendaria. Consecuentemente, alegan que no es posible celebrar un referéndum sobre el derecho a decidir el futuro político de Cataluña al amparo de la Ley 4/2010.

Sin embargo, juristas como VINTRÓ, VIVER PI-SUNYER y BAYONA ROCAMORA, entre otros, entienden que el inciso «en el ámbito de las competencias de la Generalitat» que contiene el artículo 122 EAC, ha de ser interpretado de manera que el objeto de las consultas pueda incluir, además de cuestiones sobre el elenco estatutario de materias competenciales, también preguntas relativas a las facultades de la Generalitat reconocidas por la Constitución y el EAC, entre las que se encuentra el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional, prevista en los artículos 166 y 87.2 CE. En este sentido, el IEA afirma que «esta interpretación teleológica es la que exige la aplicación conjunta de los principios democrático y de Estado de Derecho, y es sin duda, la

---

<sup>24</sup>Recuérdese que esta ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno en diciembre de 2010, que provocó la suspensión de la aplicación de la misma. Empero, en junio de 2011, el TC levantó la suspensión, por lo que hoy en día está vigente. Para profundizar en la cuestión, véase el epígrafe 3.2.

<sup>25</sup>Esta lectura es la que hizo también el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 15/2010 de 6 de julio, cuando consideró contraria al EAC una iniciativa de consulta ciudadana sobre la independencia de la Nación Catalana, por entender que excedía de las competencias de la Generalitat.

más razonable, ya que resulta absurdo interpretar que la Generalitat, antes de ejercer sus competencias puede preguntar la opinión de los ciudadanos de Cataluña afectados por las decisiones que pretende adoptar, pero no puede hacer lo mismo respecto otras decisiones de la misma relevancia que puede adoptar legítimamente en ejercicio de facultades reconocidas expresamente por la Constitución y el EAC». Por todo ello, tanto el IEA como los autores anteriormente citados, indican que cabe dentro del ordenamiento jurídico catalán vigente, la convocatoria de un referéndum sobre el futuro colectivo de Cataluña, siempre que la pregunta o preguntas del mismo se vinculen a un procedimiento de reforma constitucional, en virtud de la interpretación amplia que defienden y para salvar la causa de inconstitucionalidad que previó la STC 103/2008 para la Ley Vasca 9/2008, que autorizaba al Lehendakari a convocar una consulta sobre el final dialogado de la violencia y sobre el derecho a decidir del pueblo vasco, pero no vinculaba la consulta a una futuro proceso de reforma constitucional para implementar el resultado. Por su parte, VINTRÓ<sup>26</sup> precisa que «en todo caso sería necesario reformar la ley catalana para incorporar a la misma la expresa previsión de un referéndum con el objeto específico anteriormente indicado y de sus elementos nucleares como el requisito de la claridad de la pregunta o preguntas y el porcentaje de participación y de votos favorables para la aprobación de la propuesta».

Con todo, no debemos olvidar que el referéndum de la Ley 4/2010 es consultivo y que la propuesta de referéndum que pudiera aprobar el Parlamento de Cataluña requeriría de la autorización del Gobierno del Estado para la celebración de la consulta popular, en virtud de los artículos 149.1.32ª CE y 13 de la Ley catalana. La doctrina considera que el acto de autorización es de carácter político, esto es, una decisión discrecional que el Estado puede adoptar utilizando el criterio de conveniencia y de oportunidad y no tan solo la legalidad. No se trataría, por tanto, de un “acto debido” en el sentido de considerar que la autorización es obligatoria cuando el proceso se ha desarrollado de acuerdo con la legalidad establecida. La naturaleza política de la autorización ha sido también reconocida por el TC, el cual ha indicado que el Estado debe decidir «con entera libertad», sobre la conveniencia de otorgar la autorización (ATC 87/2011). No obstante, pese al amplio margen de discrecionalidad del que goza el Estado, su decisión no está exenta de control jurídico, pues todas las decisiones de los poderes públicos están sometidas al principio de legalidad (arts.9.1 y 103.1 CE), la discrecionalidad de la decisión no puede caer nunca en arbitrariedad, que es un supuesto expresamente prohibido por el art. 9.3 CE, y todos los actos del Gobierno, incluidos los que tienen naturaleza esencialmente política, quedan sometidos a control de los tribunales contenciosos administrativos en cuanto al cumplimiento de determinados aspectos y principios (art. 2.a) LJCA).

d) Vía de la Proposición de Ley de consultas populares no referendárias y participación ciudadana.

Se trata de una Proposición de Ley que se está tramitando actualmente en el Parlamento de Cataluña por el procedimiento de urgencia<sup>27</sup>. El objeto de la Ley, como indica su exposición de motivos, es regular las consultas populares no referendárias —no el referéndum, para evitar la

---

<sup>26</sup>VINTRÓ CASTELLS, J.: *Legalidad y consulta soberanista en Cataluña*. 23 de octubre de 2012. Disponible en: <http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2012/10/legalidad-y-consulta-soberanista-en.html>

<sup>27</sup>Disponible en: <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/10b050.pdf#page=6>

inconstitucionalidad en virtud de la STS 31/2010— a las que hace referencia el artículo 122 EAC, el cual atribuye a la Generalitat competencia exclusiva para regular y convocar consultas populares «en el ámbito de sus competencias». El fin que se persigue con esta Proposición de Ley es configurar un tipo de consulta popular diferenciada del referéndum con el propósito de poder ser regulada y convocada por la Generalitat sin injerencias del Estado. Desde una perspectiva jurídica, la Proposición plantea dos problemas: en primer lugar, si la consulta popular tal y como está diseñada se distingue del referéndum o si de lo contrario constituye un referéndum encubierto; y en segundo lugar, el de precisar el alcance del inciso «en el ámbito de sus competencias» del artículo 122 EAC.

En cuanto a la primera objeción, la Proposición intenta diferenciar la consultar popular del referéndum, a partir de los elementos definitorios de este último establecidos en la STC 103/2008, a saber: la utilización del censo electoral, de las administraciones electoral y de justicia y, sobre todo, el hecho de que el sujeto consultado sea el “cuerpo electoral” que participa en las elecciones al Parlamento estatal, autonómico y local, que actúa como verdadero órgano del Estado, de la CA o del municipio, pues su voluntad es imputable a tales entes territoriales. En este sentido, cabe señalar que el “cuerpo electoral” de la consulta no coincide con el previsto para las elecciones autonómicas, pues el artículo 5 de la Proposición establece que las personas legitimadas para votar son aquellas que no estén privadas de sus derechos políticos, sean mayores de 16 años, y sean ciudadanos catalanes, o nacionales de un Estado Miembro de la UE o de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza y estén domiciliados en algún municipio catalán. Además, no se prevé la utilización del censo electoral ni de las administraciones electoral y de justicia.

Por lo que respecta al límite de ceñirse al ámbito de las competencias de la Generalitat (art.122 EAC), suscita los mismos inconvenientes que hemos visto anteriormente en relación a la Ley 4/2010. Por lo tanto, para que se considere respetada esta exigencia, debe partirse de un concepto amplio de competencia, no reducido al listado de títulos competenciales que contiene el EAC, sino interpretado como el conjunto de facultades y funciones que permiten a la Generalitat realizar actuaciones perfectamente legítimas desde el punto de vista constitucional y estatutario, como podría ser la iniciativa de reforma constitucional (arts.166 y 87.2 CE). En virtud de esta interpretación, cabría celebrar una consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, siempre que se vinculara la misma a un procedimiento de reforma constitucional, enervando así, la inconstitucionalidad de la consulta en función de la STC 103/2008, que declaró inconstitucional la Ley Vasca 9/2008, porque no vinculaba la consulta a un futuro proceso de reforma constitucional para implementar el resultado. VINTRÓ considera que el valor de la consulta como expresión de la voluntad democrática de los ciudadanos sería menor que el de los referéndums, pese a las garantías de transparencia y seguridad que prevé el artículo 10 de la Proposición.

e) Vía de la reforma constitucional.

En el caso de que no se aceptase la viabilidad jurídica de ninguna de las vías precedentes, queda la posibilidad de que el Parlamento de Cataluña inste la reforma de la Constitución, para incorporar expresamente los referéndums de ámbito autonómico, por los cauces previstos en el artículo 87.2 CE, esto es, solicitando del Gobierno estatal la adopción de un Proyecto de Ley de

reforma o remitiendo a la Mesa del Congreso una Proposición de reforma (art.166 en relación con el 87.2 CE). La idoneidad práctica de este procedimiento depende en gran medida del tipo de reforma que debe realizarse —por la vía del artículo 167 CE o por la vía agravada del artículo 168 CE—.

Pues bien, si la reforma se limitara a incorporar al artículo 92.1 CE los referéndums de ámbito autonómico, podría llevarse a cabo por el procedimiento del artículo 167 CE. Sin embargo, si se pretendiese establecer referéndums autonómicos sobre el derecho a decidir el futuro político de una CA, dado que ello afectaría a la unidad de la Nación Española y la soberanía del pueblo español (arts.1.2 y 2 CE, contenidos en el Título Preliminar), debería seguirse el cauce agravado del artículo 168 CE.

En cualquier caso, como señala VIVER PI-SUNYER<sup>28</sup>, «no existiendo en nuestro ordenamiento cláusulas de intangibilidad» ni límites materiales a la reforma constitucional (STC 43/2008) «parece claro que en este supuesto no podrían aducirse argumentos de inconstitucionalidad para oponerse a la petición de reforma constitucional». Por contra, parte de la doctrina, RUIPÉREZ y DE VEGA, entre otros, recurre a la tesis de las cláusulas implícitas y defiende la existencia de límites implícitos en la Constitución, que son los valores y principios que sustentan el Texto Constitucional, entre los que se encuentran el principio de la indisoluble unidad de la Nación Española (art.2 CE) y el principio de soberanía popular residente en el pueblo español (art.1.2 CE), de modo que no sería posible una reforma para incorporar referéndums que afectaran a tales límites.

## 9. CONCLUSIÓN

Atendiendo por un lado, a la legitimidad popular, parlamentaria e histórica de la cual goza la reclamación de Cataluña de una consulta sobre su futuro político, y por otro lado, a las exigencias interpretativas derivadas de la aplicación conjunta de los principios democrático y de Estado de Derecho, desde una perspectiva jurídica, el Estado tan solo podría negar la consulta aduciendo objeciones de inconstitucionalidad incontestables.

Pues bien, de cuanto se ha expuesto en el estudio se desprende que existen argumentos jurídicos para defender, pese a no ser una postura unánimemente aceptada, que la Constitución y el ordenamiento jurídico facilitan hasta cinco vías que permitirían articular una consulta jurídica conducente a determinar la relación de Cataluña con el Estado. Por consiguiente, entendemos que existen en el Derecho interno instrumentos normativos que pueden canalizar jurídicamente la reivindicación de Cataluña de ejercer el derecho a decidir sobre su futuro político. Ahora bien, tales mecanismos posibilitan una solución jurídica a un problema que tiene estrictas connotaciones políticas. Por lo tanto, creemos que la llamada “cuestión catalana” puede solventarse por la vía jurídica pero sólo en la medida que se llegue a un acuerdo o pacto político entre las instituciones generales del Estado y la Generalitat. Ello exige altura de miras de todos los interlocutores y voluntad de diálogo y negociación.

Como sabemos, el principio democrático vertebrado todo el texto constitucional, cuyos valores superiores son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Ante la petición de una

---

<sup>28</sup>VIVER PI-SUNYER, C.: *Una reflexión desde Cataluña sobre el derecho a decidir*. Conferencia en Mallorca, 2013. Disponible en: [http://www.consellodacultura.org/mediateca/extras/20140225\\_Carles\\_Viver\\_mallorca.pdf](http://www.consellodacultura.org/mediateca/extras/20140225_Carles_Viver_mallorca.pdf)

consulta como la que propone mayoritariamente Cataluña, posibilitar, a través del acuerdo entre el Estado y las instituciones autonómicas, que los ciudadanos catalanes expresen su opinión, no vinculante, sobre un tema de especial significación como es su futuro político, no dejaría de ser un modo de cumplir con la Constitución, cuya esencia se asienta en el consenso y el espíritu democrático. Pedir que se interprete nuestra Norma Fundamental de acuerdo con los principios que la sustentan, es situarse dentro de la misma.

En último término, se trata de reconducir la cuestión a un marco normativo común, pero a su vez, es ineludible reconocer la necesidad de voluntad política.

## BIBLIOGRAFÍA

### Obras.

-ÁLVAREZ CONDE, E. (Dir.) y SOUTO GALVÁN, C.: *El Estado Autonómico en la perspectiva del 2020*. Dialnet, 2013, pp. 171-212.

-CHACÓN PIQUERAS, C. y RUIZ ROBLEDO, A.: *Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la sucesión de Quebec*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Octubre de 1999.

-GENERALITAT DE CATALUÑA, *Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 11 de marzo de 2013.

-MONTILLA MARTOS, J.J.: *La vía del art.150.2 CE para la convocatoria del referéndums sobre el futuro político de Catalunya*. Barcelona, Revista Catalana de Dret Públic, ISSN 1885-8252, 17 de febrero de 2014.

-VINTRÓ CASTELLS, J.: *La Declaració de sobirania i el dret a decidir de Catalunya*. Barcelona, Revista catalana de Dret Públic, ISSN 1885-8252, 7 de febrero de 2013.

### Recursos digitales.

-BAYONA ROCAMORA, A.: *La convocatoria d'una consulta popular per via de referèndum: possibilitats i escenaris a considerar*. 26 de octubre de 2012. Disponible en: [http://www.parlament.cat/web/composicio/comissions/CEDD-fonts-informacio/continguts?p\\_id=17217](http://www.parlament.cat/web/composicio/comissions/CEDD-fonts-informacio/continguts?p_id=17217)

-DE CARRERAS SERRA, F.: *El derecho a decidir no existe en ningún ordenamiento jurídico*. El País, 10 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/10/catalunya/1384100787\\_885556.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/11/10/catalunya/1384100787_885556.html)

-RUBIO LLORENTE, F.: *Un referéndum que nadie quiere*. El País, 11 de febrero de 2013. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2013/12/02/actualidad/1386013948\\_561505.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/12/02/actualidad/1386013948_561505.html)

-RUIZ ROBLEDO, A.: *Una respuesta canadiense a la cuestión catalana*. El País, 30 de octubre de 2012. Disponible en [http://elpais.com/elpais/2012/10/18/opinion/1350581214\\_783960.html](http://elpais.com/elpais/2012/10/18/opinion/1350581214_783960.html)

-SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: *Correspondencia catalana*. 25 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.elimparcial.es/nacional/correspondencia-catalana-123585.html>

-TAJADURA TEJADA, J.: *Una vía hacia la reforma constitucional*. El País, 4 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2013/10/23/opinion/1382547167\\_168855.html](http://elpais.com/elpais/2013/10/23/opinion/1382547167_168855.html)

-VINTRÓ CASTELLS, J.: *Legalidad y consulta soberanista en Catalunya*. 23 de octubre de 2012. Disponible en: <http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2012/10/legalidad-y-consulta-soberanista-en.html>

-VIVER PI-SUNYER, C.: *Una reflexión desde Cataluña sobre el derecho a decidir*. Conferencia en Mallorca, 2013. Disponible en: [http://www.consellodacultura.org/mediateca/extras/20140225\\_Carles\\_Viver\\_mallorca.pdf](http://www.consellodacultura.org/mediateca/extras/20140225_Carles_Viver_mallorca.pdf)