



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2017/18
Convocatoria: julio

**REFERÉNDUM Y DERECHO A DECIDIR.
El proceso soberanista catalán.**

[REFERENDUM AND RIGHT TO DECIDE.
The Catalan sovereignty process.]

Realizado por el alumno D. Eduardo Binoche López

Tutorizado por el Profesor/a D. Fernando Ríos Rull

Departamento: Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho

Área de conocimiento: Derecho Constitucional

ABSTRACT

With the illegal referendum of October 1st, 2017 in Catalonia, the concept of referendum is current in our country.

The referendum is one of the main democratic instruments. Through it, citizens vote on laws and political decisions for ratification.

The Spanish Constitution includes different reference classes. This Constitution includes different reference classes. In Spain, several referendums have been held. The supreme text also establishes when and how a referendum can be held in Spain.

In this work, this democratic figure will be treated in Spain, relating it to the Catalan sovereignty process, whose high point was Referendum O-1st.

Important words:

Referendum-Right to decide-Catalonia-Referendum O-1st.

RESUMEN

Con el Referéndum ilegal de 1 de octubre de 2017 en Cataluña, el concepto de referéndum cobra actualidad en nuestro país.

El referéndum es uno de los principales instrumentos democráticos. A través de él, los ciudadanos votan sobre leyes y decisiones políticas para su ratificación.

La Constitución española recoge diferentes clases de referéndum, habiéndose celebrado varios en España. Ésta, además, establece cuándo y cómo se podrá celebrar un referéndum en España.

En este trabajo se tratará esta figura democrática en España, relacionándola con el proceso soberanista catalán, cuyo punto álgido fue el Referéndum 1-O.

Palabras clave:

Referéndum-Derecho a decidir-Cataluña-Referéndum 1-O.

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN</u>	pág. 5
<u>I.CONCEPTOS. EL REFERÉNDUM</u>	pág. 5
<u>II.EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL REFERÉNDUM EN ESPAÑA</u>	pág. 12
1.EL REFERÉNDUM ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 ...pág. 12	
1.1. República de 1931	pág. 12
1.2. Dictadura franquista. Desde 1939 a 1975	pág. 13
1.3. Transición. Desde 1976 a 1978	pág. 13
2.EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. CLASES DE REFERÉNDUM	pág. 14
<u>III. DIFERENCIACIÓN ENTRE REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR A TRAVÉS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</u>	pág. 18
<u>IV.CELEBRACIÓN DE REFERÉNDUMS EN ESPAÑA</u>	pág. 21
<u>V. DERECHO A DECIDIR Y DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN. CATALUÑA: CONTROVERSIA Y RESPUESTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL PROCESO SOBERANISTA</u>	pág. 27
1. DERECHO A DECIDIR Y DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN ...pág. 28	
2.PAÍS VASCO: el Plan Ibarretxe. Breve reseña	pág. 30
3.CATALUÑA	pág. 30
3.1. Antecedentes. Estatuto de Autonomía de 2006	pág. 30
3.2. La Consulta del 9N	pág. 30
3.3. El Referéndum de Independencia: 1-0	pág. 39
<u>CONCLUSIONES</u>	pág.49
<u>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y/O CITADA</u>	pág. 51
<u>OTROS MATERIALES CONSULTADOS</u>	pág. 52

PRESENTACIÓN.

Desde sus inicios, el ser humano ha tendido a agruparse, formando las primeras comunidades.

Estas formas de organización, han evolucionado durante siglos, hasta constituir los actuales estados, en su acepción de países soberanos.

Hablar de democracia, es hablar del poder del pueblo, de soberanía nacional, de participación del ciudadano en la toma de decisiones.

Siendo el referéndum uno de los principales mecanismos legales de participación ciudadana en la toma de decisiones, el objeto de la primera parte de este trabajo será esta herramienta democrática.

Analizando el referéndum y su impacto en nuestro país, realizaré un estudio de diferentes conceptos relacionados, con el fin de delimitarlos entre sí. También reflejaré la evolución histórica de este mecanismo democrático en España, y su tratamiento en la historia reciente, destacando las clases de referéndum reconocidas por la vigente Constitución, y la celebración de éstos desde 1978, analizando los resultados producidos.

Siendo el referéndum la vía a través de la cual se ejercita el Derecho a decidir y/o el Derecho de autodeterminación, en la segunda parte del trabajo se estudiará como se pretende ejercer estos Derechos en las Comunidades Autónomas de País Vasco y especialmente Cataluña.

Previa explicación de algunos conceptos relevantes me centraré en el análisis del proceso soberanista en Cataluña, exponiendo los antecedentes desde la entrada en vigor de la Constitución española (1978), destacando la respuesta del Tribunal Constitucional a cada una de las decisiones tomadas y ejecutadas por parte del Gobierno y Parlamento catalán, encaminadas, a la celebración del referéndum del 1 de octubre de 2017.

I.CONCEPTOS. EL REFERÉNDUM.

Con el fin de proporcionar un acercamiento lo más completo posible al concepto de referéndum, analizaré también otros términos, bien que han servido como punto de

partida para el actual concepto, bien porque se trata de otros vocablos que se tienden a confundir con la actual definición del objeto sobre el que trata este trabajo.

- **Pueblo.**

El Diccionario del español jurídico de la RAE¹ concreta este concepto como “*Conjunto de personas de un lugar, región o país. La Constitución se refiere al pueblo español como aquel en el que reside la soberanía nacional, del que emanan los poderes del Estado y que se encuentra representado por las Cortes Generales.*”

El concepto de pueblo habrá que analizarlo como titular del poder constituyente (ya definido en el párrafo anterior), y como poder constituido, siendo necesario relacionarlo con el concepto de **cuerpo electoral**.

JAVIER PÉREZ ROYO², afirma que en el cuerpo electoral reside de forma permanente “*tanto el poder constituyente como el poder constituido*”. El cuerpo electoral “se expresa, excepcionalmente, como poder que constituye el Estado y, normalmente, como poder que dentro del Estado constituido determina, directa o indirectamente, el funcionamiento ordinario de todas sus instituciones”

Explica PÉREZ ROYO que el cuerpo electoral es “*el concepto a través del cual se expresa técnicamente el principio esencial de todo Estado democrático: el de que el poder del Estado en todas sus manifestaciones, constituyentes y constituidas, tiene que ser expresión de la voluntad popular.*”³

Para PABLO LUCAS VERDÚ⁴, el término en sí tiene un alcance jurídico-político, y se manifiesta como titular del poder constituyente, como cuerpo electoral, sujeto soberano, y legitimador del ejercicio del propio poder en su nombre. Además, le añade un matiz

¹El Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española (RAE), es un modelo de diccionario especializado creado gracias al convenio existente entre el Consejo General del Poder Judicial y la propia RAE. Su director es el reputado jurista Santiago Muñoz Machado (1949).

² JAVIER PÉREZ ROYO (Sevilla, 1944). Jurista español y catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla.

³ Pérez Royo, J. (2007). *Curso de Derecho Constitucional* (pp.537-538). Madrid: Marcial Pons.

⁴ PABLO LUCAS VERDÚ (Salamanca, 1923-Madrid, 2011). Reconocido catedrático de Derecho Constitucional, fue una de las figuras más importantes del constitucionalismo español. También fue miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

histórico a este concepto, haciendo referencia a generaciones del pasado y del futuro, y ligando íntimamente el concepto de pueblo al de nación.⁵

- **Ad Referendum.**

Los primeros antecedentes históricos de este concepto datan del siglo XVI y se sitúan en los pueblos que conforman la actual Suiza, a través de su aplicación en dos cantones (*Graubünden* y *Valais*).

Esta institución se utilizaba para que los representantes de los distintos territorios, carentes de potestades para tomar una decisión, enviaran estos asuntos a sus superiores, es decir, *ad referendum*, siendo éstos los encargados de tomarlas y ratificarlas.⁶

El Diccionario del español jurídico de la RAE define este concepto como “*A condición de ser aprobado por el superior, la autoridad competente respectiva, el mandante o, en definitiva, quien posea poder para ello.*”

- **Referéndum.**⁷

El concepto ha evolucionado de tal forma que la originaria expresión *ad referendum* acabó desembocando en el término referéndum (*o referendo*), significando éste no solo el acto de ratificación que definía el latinismo, sino también la acción de consulta al cuerpo electoral.

En la historia reciente muchos juristas se han esforzado por esbozar una definición del concepto de referéndum. Uno de ellos fue HANS KELSEN⁸

KELSEN definió este concepto como una combinación de la democracia directa⁹ y la democracia indirecta¹⁰ de acuerdo con la cual determinados proyectos aprobados por el parlamento tenían que ser sometidos al voto popular, y así obtuviese fuerza de ley.¹¹

⁵Lucas Verdú, P. (1983). *Curso de Derecho Político* (pp.94-98). Madrid: Tecnos.

⁶Albarracín Russo, A.E. (s.f.). Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo. *Aspectos relevantes del referéndum*, 2. Recuperado de: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc18/18-5.pdf>

⁷La RAE recoge el origen etimológico del concepto referéndum, proviniendo del francés référendum, y este del latín referendum “lo que ha de ser consultado”, neutro del gerundivo de referre “consultar”.

⁸HANS KELSEN (Praga, 1881-Berkeley, California, 1973). Pensador jurídico, filósofo y político austriaco. Figura mundialmente reconocida en el constitucionalismo del S.XX por su visión positivista que denominó Teoría pura del Derecho (Reine Rechtslehre).

⁹En democracia directa, el pueblo ejerce su soberanía sin la intermediación de órganos representativos.

KARL LOEWENSTEIN¹² relaciona directamente el concepto de referéndum al concepto de control político siendo el primero un instrumento del segundo.¹³

En España, el concepto de referéndum es reciente, pudiendo situar su utilización teórica, desde una perspectiva académica en el año 1895, en el discurso “El referéndum”¹⁴ de SEGISMUNDO MORET¹⁵, celebrado en el Ateneo Científico y Literario de Madrid. Posteriormente, se trató por otros estudiosos, pero no fue hasta 1917, con la publicación del libro “El referéndum”¹⁶, obra de JULIÁN DE REPÁRAZ Y ASTEIN¹⁷, que presenta un trabajo dedicado exclusivamente a este tema.

Para MANUEL GARCÍA-PELAYO¹⁸, referéndum es el “*derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias*”.¹⁹

Recogido por primera vez en el Diccionario Manual de la Real Academia en 1927, se define en la actualización 2017 del Diccionario de la lengua española de la RAE²⁰, el concepto de referéndum como “*Procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo*”. Incluye también otra acepción: “*Despacho en que un agente diplomático pide a su Gobierno nuevas instrucciones sobre algún punto importante*”.

El Diccionario del español jurídico de la RAE define referéndum como “*Instrumento de democracia directa por el que se someten a ratificación del cuerpo electoral normas o decisiones adoptadas por los poderes públicos*”.

¹⁰En democracia indirecta, el pueblo ejercer su soberanía a través de sus representantes, al elegirlos en las elecciones.

¹¹Kelsen, H. (1949). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Imprenta Universitaria.

¹²KARL LOEWENSTEIN (Múnich, 1891-Heidelberg, 1973). Filósofo alemán, es considerado uno de los padres del constitucionalismo moderno.

¹³Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución* (1ªed.). Barcelona: Editorial Ariel.

¹⁴Moret y Prendergast, S. (1895). *Discurso leído el día 9 de noviembre de 1895 en el Ateneo Científico y Literario de Madrid con motivo de la apertura de sus cátedras*. Madrid: Ateneo Científico y Literario de Madrid.

¹⁵SEGISMUNDO MORET Y PRENDERGAST (Cádiz, 1838-Madrid, 1913). Reconocido político español. Ocupó varios cargos en el Gobierno, destacando el de presidencia entre 1905 y 1906, y posteriormente en 1909.

¹⁶De Repáraz y Astein, J. (1917). *El Referéndum*. Madrid: Hijo de Reus.

¹⁷JULIAN DE REPÁRAZ Y ASTEIN (s.f.-Madrid, 1968). Jurista español y Doctor en Derecho.

¹⁸MANUEL GARCÍA-PELAYO (Zamora, 1909- Caracas, 1991). Jurista español y ex Presidente del Tribunal Constitucional entre 1980 y 1986.

¹⁹García-Pelayo, M. (2000). *Derecho Constitucional Comparado* (pp.183-184). Madrid: Alianza Editorial.

²⁰El Diccionario de la lengua española es un diccionario en español editado y elaborado por la RAE.

- **Consulta popular.**

La consulta popular es un concepto amplio, que trataré de puntualizar a través de dos notas fundamentales.

La primera de ellas es que va dirigida al pueblo, al ciudadano, siendo éste decisivo en la otra característica. La segunda nota es la participación del mismo, en la toma de una decisión sobre una cuestión concreta, mediante el voto.

Quizás a través de estos dos puntos, el término queda un poco indeterminado, pero no profundizaré más en el mismo, ya que se completarán estas notas gracias a la distinción en una posterior clasificación.

Dispone el primer apartado del artículo 92 de la Constitución Española la posibilidad de que las decisiones políticas trascendentes pueden ser sometidas a referéndum consultivo de los ciudadanos, siendo ésta una de las modalidades de referéndum, tal y como posteriormente veremos. El segundo apartado de este artículo establece que el referéndum lo convocará el Rey, previa propuesta del Presidente del Gobierno, autorizada por el Congreso de los Diputados. El tercer y último apartado de este artículo, recoge que una ley orgánica será la encargada de regular las condiciones y procedimiento de las diferentes clases de referéndum que recoge la Constitución.

El artículo 149.1.32ª CE, que citaré en numerosas ocasiones durante este trabajo, subraya una nota importante en a la competencia. Este artículo habla de competencia exclusiva del Estado en materia de “consultas populares por vía de referéndum”, entendiendo que además de éstas, habrán otro tipo de consultas populares (no se concretan en el artículo). A continuación, trataré estos conceptos.

Consulta referendaria.

“Referéndum por el que se solicita el parecer del cuerpo electoral a través de un procedimiento legalmente regulado, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y garantizado jurisdiccionalmente, en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución en el art. 23.1.”, define el Diccionario del español jurídico de la RAE.

Consulta no referendaria.

El Diccionario del español jurídico de la RAE ofrece la siguiente definición: *“Consulta popular que no tiene la consideración de referéndum y que puede consistir en encuestas, audiencias públicas, foros de participación o cualquier otro instrumento o convocatoria semejante.”*

- **Plebiscito.**

Tiene su origen en la antigua Roma, y se trataba de, tal y como recoge el Diccionario del español jurídico de la RAE, la *“ley que la plebe establecía a propuesta de su tribuno, separadamente de las clases superiores de la república, y que obligó al principio solo a los plebeyos, pero más tarde a todo el pueblo”*

Por tanto, fueron actos dirigidos a la plebe para preservar y mejorar sus intereses con respecto a las clases privilegiadas, y los órganos de gobierno.

El propio Diccionario del español jurídico define este concepto como *“Referéndum por el que se someten al voto de los ciudadanos asuntos de especial trascendencia, como la reforma constitucional o una ley de especial importancia.”*

La Constitución española recoge este término en las Disposiciones transitorias de la misma, en concreto la segunda. Ésta habla de territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente.

- **Referéndum y/o Plebiscito.**

La diferencia entre referéndum y plebiscito, cada vez está menos clara por el uso indistinto de ambas.

Partiendo de la definición ofrecida por el Diccionario del español jurídico de la RAE, la confusión a la hora de delimitarlos aumenta.

Ambos conceptos hacen referencia al voto popular, ahora bien, ¿son sinónimos?, ¿existe alguna diferencia?

MAURICE DUVERGER²¹, en su obra “Instituciones políticas y Derecho constitucional”²², si establece una diferenciación:

El referéndum es un instrumento de democracia semidirecta²³, a través del cual, “*los ciudadanos pueden intervenir acerca de una decisión tomada o preparada por sus representantes. Los representantes (Parlamento o Gobierno) preparan un texto sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal. Si lo aceptan, el texto se convierte en ley si lo rechazan, el texto no se aplica*”

Para DUVERGER, el plebiscito se caracteriza por las siguientes notas:

“Se llama plebiscito al voto de confianza personal a un hombre, siendo referéndum la aprobación o el rechazo de un texto.”

“Las elecciones plebiscitarias se desarrollan en condiciones muy diferentes a las de las democracias liberales: en lugar de poder escoger entre varios candidatos, el elector sólo puede otorgar o rehusar su adhesión a un único candidato.”

“En realidad los ciudadanos deben ratificar el candidato único presentado por las autoridades en lugar de escoger a sus representantes.”

Como conclusión, con la idea que expone DUVERGER, llegamos a la conclusión de que históricamente, el referéndum se ha utilizado para el sometimiento al voto popular de algún acto legislativo, mientras que el plebiscito para la ratificación de un gobernante o su gobierno a través del voto popular, con nulas opciones de que se produjera un resultado diferente al esperado por el convocante del mismo, siendo éste típico en regímenes dictatoriales como el franquista en España.

²¹ MAURICE DUVERGER (Angulema, 1917-París, 2014). Jurista, politólogo y político francés, que ocupó entre 1989 y 1994 el cargo de Diputado al Parlamento Europeo por Italia.

²² Duverger, M. (1962). *Constituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ediciones Ariel.

²³ En democracia semidirecta, el pueblo elige a sus representantes, delegando en ellos una parte del ejercicio de su soberanía, pudiendo controlar a éstos, y sus decisiones a través de diferentes formas de acción popular, siendo el referéndum una de ellas.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL REFERÉNDUM EN ESPAÑA.

1. EL REFERÉNDUM ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

Inicialmente cabe destacar que, pese a los intentos infructuosos de los proyectos de régimen local de Maura (1906) y Canalejas (1921), es a través de la administración local de la forma que llega el referéndum a nuestro país, en concreto, con el Estatuto Municipal de 1924, aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924.

En su exposición de motivos, se introduce por primera vez la institución del referéndum, eso sí, como manifestación del principio de soberanía municipal.

1.1. República de 1931.

La Constitución de 1931 (Segunda República)²⁴ es el primer texto constitucional español que regula la institución del referéndum.

Recogido junto a la iniciativa popular, y regulados en el artículo 66, disponía que “El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, par a ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.

No serán objeto de este instrumento la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del “referéndum” y de la iniciativa popular.”

La celebración de referendos durante esta etapa se dio con el fin de aprobarse algunos Estatutos de carácter regional, siendo, eso sí, votaciones de las provincias afectadas.

Como dato, el artículo 12 de la Constitución de 1931 disponía que los Estatutos debían de ser aceptados al menos por dos terceras partes de los inscritos en el Censo regional.

²⁴ La Constitución española de 1931, tras las elecciones generales de 1931, posteriores a la proclamación de la Segunda República, fue aprobada por las Cortes Constituyentes el 9 de diciembre de 1931. Organizada en 10 títulos, contaba con 125 artículos y 2 disposiciones transitorias. Estuvo vigente hasta el final de la Guerra Civil (1939).

1.2. Dictadura franquista. Desde 1939 a 1975.

Durante esta etapa, hablar de derechos sería insultar a la democracia, por lo que tampoco hay mucho que tratar, ya que sería un acto ilógico relacionar una época de represión, con derechos y libertades del pueblo español. Por tanto, pese a que se habla desde el propio Gobierno franquista de referéndums, realmente no lo son, ya al no ser siendo un régimen democrático, no estaba garantizado el derecho de sufragio, por lo que sus resultados no son fiables y en consecuencia no tiene la consideración de referéndum.

Si partimos de las notas caracterizadoras de DUVERGER²⁵ sobre el plebiscito, hablaríamos de celebración de éstos durante esta etapa, en ningún caso de referéndum.

Únicamente manifestar que el 22 de octubre de 1945 el régimen promulgó la Ley de Referéndum, siendo ésta una de las ocho Leyes Fundamentales del Estado.

Se trataba de un breve texto legal que intentaba recrear una realidad democrática inexistente, y que pretendió ponerlo de manifiesto a través de los Referéndum sobre la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947) y el Referéndum sobre la Ley Orgánica del Estado (1966).

1.3. Transición. Desde 1976 a 1978.

En este periodo hay que resaltar la importancia del referéndum en la historia de nuestro país.

El 15 de diciembre de 1976, se celebró el primero. En él, el pueblo español votó favorablemente la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política²⁶.

Aprobada esta Ley, aún sin derogar ni cambiar de forma expresa las Leyes Fundamentales franquistas, altera las bases del régimen anterior, proclamando en su

²⁵ Tal y como desarrollé anteriormente, el plebiscito se trata de un instrumento propio de regímenes dictatoriales como fue la Dictadura del General Franco (1939-1975).

²⁶ Con carácter de Ley Fundamental, fue la última de las Leyes Fundamental del Reino (leyes fundamentales franquistas).

Dentro del contexto de la Transición española, esta ley permitió la eliminación desde un punto de vista jurídico de todas las estructuras de gobierno franquistas, y la convocatoria de elecciones democráticas.

primer artículo el principio de soberanía popular y crear unas Cortes bicamerales, formadas por Congreso de los Diputados y Senado, ambas elegidas por sufragio universal.

El segundo referéndum, también afirmativo, se produjo el 6 de diciembre de 1978, y en él, se aprobó la vigente Constitución. Este referéndum vino motivado por la Ley de Reforma Política, en concreto por su artículo 3.3, que disponía que “El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación.”

La elaboración de la Constitución española de 1978, responde al modelo de aprobación por una asamblea constituida *ad hoc*, es decir, se disuelve una vez la Constitución entra en vigor.

Entrada en vigor el 29 de diciembre de 1978, la Constitución española, en el primer apartado de la Disposición derogatoria, deroga la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

2. EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. CLASES DE REFERÉNDUM.

La vigente Constitución otorga competencia exclusiva a través de los artículos 92 y 149.1.32. CE, al Estado español, en materia de convocatoria y autorización de referéndums.

En tanto que se trata de un instrumento de participación directa, el referéndum es junto a la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general del pueblo español.

Nuestro texto constitucional, a lo largo de toda su redacción, recoge diversas modalidades de referéndum. Éstas se agrupan en cuatro grandes clases:

- Referéndum consultivo.
- Referéndum de iniciativa autonómica.
- Referéndum estatutario.
- Referéndum constitucional.

Debo destacar que esta clasificación está dispersa a lo largo de la norma suprema de nuestro ordenamiento. También, que a través de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, complementaré el estudio, utilizando, eso sí, el orden numérico del articulado constitucional para desarrollarlas.

Recogido en el artículo 92 de la Constitución, se encuentra la figura del **referéndum consultivo**.

Esta clase viene definida por el Diccionario del español jurídico de la RAE como *“Consulta popular que convoca el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno, con la autorización del Congreso de los Diputados, a fin que el cuerpo electoral se pronuncie sobre una decisión política de especial trascendencia.”*

En la historia de nuestro país, dos han sido los referéndums consultivos celebrados hasta la fecha.

El primero, el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, y el segundo, el referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución Europea²⁷.

Tres son las clases de referéndum en el ámbito autonómico.

El Diccionario del español jurídico de la RAE da una definición general de este concepto como aquel *“Referéndum por el que se convoca a los ciudadanos que viven en determinadas provincias para iniciar un proceso de iniciativa autonómica, o aprobar o modificar un estatuto de autonomía”*. Eso sí, hay que matizar e individualizar cada tipo, ya que no son lo mismo.

El primero, recogido en el artículo 151.1 de nuestra Constitución, el **referéndum de iniciativa autonómica**.

En esta modalidad de referéndum, dispone la Constitución que *“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,*

²⁷ El Tratado por el que se establece una Constitución Europea, fue un proyecto fallido de *constitución*, a través de la cual se pretendía fijar normas de funcionamiento y actuación en la Unión Europea, previa ratificación por vía de referéndum de los Estados miembros. Realmente, no constituye una verdadera constitución, o por lo menos no llegó a serlo.

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.”

Cabe destacar la celebración del referéndum sobre la iniciativa del proceso autonómico de Andalucía de 1980.

También encontramos el **referéndum estatutario**.

El primero de los artículos regula la aprobación del mismo, mientras que el segundo la reforma.

El artículo 151.1. 3º de la Constitución dispone que el procedimiento para la elaboración del Estatuto, si se alcanza el acuerdo del que habla el apartado segundo del 151.1, el texto definitivo se someterá a *“referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.”* (Aprobación)

El artículo 152.2 CE lo regula, disponiendo que *“Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.”* (Reforma).

Esta clase de referéndum también ha sido celebrado en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, aprobándose, tal y como posteriormente expondré, los Estatutos de Autonomía de estas comunidades autónomas.

Ambas clasificaciones estén íntimamente ligadas, pero debemos de separar estas dos clases, siendo el referéndum autonómico aquel que se convoca con la finalidad de iniciar un proceso de iniciativa autonómica, y no aprobar o reformar un estatuto de autonomía, tratándose en este último caso de un referéndum estatutario.

Habiendo delimitado el referéndum autonómico del estatutario, habría que asociar a estos conceptos una tercera categoría de referéndum autonómico, y es el *referéndum consultivo autonómico en asuntos propios*, la cual será comentada en el apartado acerca del proceso soberanista catalán.

Por último, en los artículos 167.3 y 168.3, está regulado el **referéndum constitucional**.

El Diccionario del español jurídico de la RAE lo define como *“Referéndum convocado para reformar el texto constitucional, bien por ser jurídicamente necesaria la ratificación popular de la reforma, bien a petición de una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.”*

La clasificación desarrollada en este epígrafe, la trata la anteriormente comentada STC 31/2015, de 25 de febrero, que en su FJ5 diferencia las diferencias clases de referéndum que recoge nuestro texto constitucional:

“Así las cosas, el texto constitucional contempla diversos supuestos de referéndum como fórmula de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos: el referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92.1), el referéndum para la ratificación de la iniciativa en el proceso autonómico (art. 151.1 CE), el referéndum de aprobación de los Estatutos de Autonomía tramitados por la vía del art. 151 CE (art. 151.2 CE), el referéndum para su reforma (art. 152.2 CE), el referéndum de reforma constitucional (arts. 167.3 y 168.3 CE), o la ratificación de la iniciativa para una eventual incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (disposición transitoria cuarta CE). Por lo demás, es indudable que la previsión por el constituyente de estos concretos supuestos no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento.”

Pues bien, la Constitución española no es la única norma que recoge las distintas clases de referéndum.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), fundamental en el marco de las autonomías locales, en su artículo 69 dispone que:

- “1. Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.*
- 2. Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en*

ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.”

El artículo 71, central en esta materia, recoge el *referéndum local*:

“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.”

Centrándome en nuestra Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía de Canarias²⁸, en su artículo 32.5., habla de que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución de *“Sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria.”*

III. DIFERENCIACIÓN ENTRE REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR A TRAVÉS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Para *enfrentar* estos términos, habrá que partir del punto de la distinción entre referéndum y consulta, controversia conceptual que se pone de manifiesto con el recurso de inconstitucionalidad contra la 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 sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

Sin profundizar en dicha ley, sí debo destacar la diferenciación que recoge la Ley 9/2008, entre las clases de referéndums recogidos en la Constitución, y la consulta popular objeto de la ley. La propia ley habla que esta consulta (no vinculante), no

²⁸ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

requiere la autorización ni la convocatoria del referéndum, recogidas ambas previsiones en los artículos 92 y 149.1. 32ª CE, ya que no se trata de un referéndum en sí.

Contra esta ley, como anuncié antes, se interpuso recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno fundamentando este recurso en la inconstitucionalidad existente por razón de competencia en la invasión que aprecia de la competencia exclusiva estatal para la autorización de convocatoria de consultas populares, vía referéndum (art. 149.1. 32ª CE, en relación con el art. 92.1 y 2 CE), siendo resuelto este recurso por la STC 103/2008, de 11 de septiembre.

La propia sentencia también trata la distinción de este apartado. En su FJ2, define el referéndum como *“una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32ª CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.”*

En el FJ3 de esta sentencia, se recoge la cuestión clave para ver si la consulta de la que habla la ley se ajusta al concepto anteriormente expuesto. En este fundamento jurídico se desarrolla lo siguiente: *“Siendo indiscutibles el objeto de la consulta, la voluntad*

requerida y que ésta ha de manifestarse mediante un procedimiento electoral dotado de las garantías propias de los procesos electorales, es claro también, por lo dicho, que la consulta es un referéndum. La circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado.”

Concretado que la consulta de esta ley es constitucionalmente un referéndum, posteriormente se analiza si se ajusta o no a la Constitución. La respuesta es no, pero no me extenderé más en esta cuestión.

Pese a que esta sentencia sirve como punto referencial, no se limita a ser la única que resuelve la controversia.

La STC 31/2015, de 25 de febrero, anteriormente nombrada en este trabajo, reitera la distinción que realiza la ya comentada; STC 103/2008, de 11 de septiembre, y en la STC 31/2010, de 28 de junio.

El FJ 5 de esta sentencia recoge que *“La Constitución, al referirse en el art. 149.1.32 a las “consultas populares por vía de referéndum” ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, habiendo sido el legislador orgánico y estatutario el que las ha introducido en el bloque de constitucionalidad (en lo que aquí interesa, el art. 122 EAC, al conferir a la Generalitat competencia en materia de “encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular”). Por tanto, bajo aquella denominación genérica debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias.*

La primera es manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), mientras que las segundas, en cambio, lo son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE y concordantes).”

En estos dos primeros párrafos del fundamento jurídico, el Tribunal Constitucional vuelve a delimitar ambos conceptos, interpretando el 149.1.32ª de nuestro texto constitucional, y diferenciando claramente ambas instituciones, el referéndum o consulta referendaria, de la consulta referendaria.

Continúa el FJ5 desarrollando detenidamente la propia figura del referéndum, e identificando las notas que lo diferencian de la consulta no referendaria, a través de la reiteración de lo dispuesto en los fundamentos jurídicos citados anteriormente de la STC 103, 2008, de 11 de septiembre, cuya doctrina es posteriormente repetida en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 69).

Por tanto, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y con el fin de concretar las anteriores líneas, entiendo que el referéndum, pese a ser una modalidad de consulta popular, es un instrumento de democracia directa que pone de manifiesto el derecho de participación política del conjunto de ciudadanos (cuerpo electoral) en asuntos de interés para el país, mientras que la consulta popular, como concepto, es un término que engloba al propio referéndum (consulta referendaria), y que se utiliza común y erróneamente, para hablar de las consultas no referendarias, siendo éstas un mecanismo que tienen los poderes públicos para que el ciudadano, perteneciente a un determinado colectivo, tome decisiones en determinadas convocatorias acerca de objetos que le afectan, y que en ningún caso tienen estas convocatorias naturaleza referendaria.

Además, la propia jurisprudencia del Constitucional, aleja por completo la idea de que el referéndum se diferencia de otras consultas populares por el carácter vinculante del resultado, ya que no necesariamente el referéndum ha de ser siempre vinculante.

IV. CELEBRACIÓN DE REFERÉNDUMS EN ESPAÑA.

Habiendo sido presentados en el segundo epígrafe de este trabajo, en la historia reciente de nuestro país, varios han sido los referéndums celebrados.

Obviando los celebrados durante la dictadura de Francisco Franco, en España se han celebrado los siguientes referéndums:

- **Referéndum sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política.**

Celebrado el 15 de diciembre de 1976, se pregunta al pueblo español si debe o no aprobarse la Ley para la Reforma Política aprobada en las Cortes, a través de la pregunta “¿Aprueba el Proyecto de Ley para la Reforma Política?”.

Debo destacar que este referéndum fue, como anteriormente comenté, en 1976, etapa posterior a la muerte de Francisco Franco, y anterior a la Constitución española. A través del mismo, se pretendió la aprobación de la ley anteriormente nombrada. Ésta había sido creada para varias las bases del régimen político dictatorial que gobernaba en España, es más, para CARLOS OLLERO²⁹: “*Propugnar la "reforma" supone disconformidad con parte al menos de ese ordenamiento, pero también implica el acatarlo; y es precisamente en la medida en que se acata, en la que se fundamenta y legítima preconizar su reforma con el procedimiento en él previsto y regulado.*”

Por último, antes de reflejar los resultados del mismo, hay que poner de manifiesto el papel de los medios de comunicación, y su impacto social, siendo el referéndum más participativo, porcentualmente hablando (electores-votantes).

Los resultados del referéndum³⁰ fueron los siguientes:

Censo	Votos contabilizados	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
22.644.290 electores	17.599.562 votantes	16.573.180 votos	450.102 votos	523.457 votos	52.823 votos
	77.8%	94.4%	2.5%	2.9%	0.3%

Expuestos los resultados, se observa la aprobación del mismo.

²⁹CARLOS OLLERO GÓMEZ (Palencia, 1912 –Madrid, 1993). Reconocido catedrático de Derecho Constitucional y Teoría del Derecho. Ocupó el cargo de funcionario del Ministerio de Educación, cofundador del Instituto de Estudios Políticos, procurador en las Cortes franquistas y senador por designación real en las Cámaras que aprobaron la Constitución de 1978.

Ollero,C (1973). Desarrollo político y Constitución española. *Boletín informativo de Ciencia Política*.

Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Económicas.

³⁰ Datos obtenidos de la página web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>

Aplicable al resto de resultados de los referéndums celebrados en España.

Los cálculos en porcentaje son de elaboración propia.

- ***Referéndum para la ratificación de la Constitución española.***

Junto al de la Ley para la Reforma Política, el referéndum más significativo y trascendente de la historia de España.

Celebrado el 6 de diciembre de 1978. La pregunta planteada al pueblo español fue “¿Aprueba el Proyecto de Constitución?”.

Aplicándose lo dispuesto en el artículo tercero, apartado tres, de la Ley para la Reforma Política, por el Real Decreto 2550/1978, de 3 de noviembre, se convocó el Referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución. Fue llevado a cabo conforme el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto.

Aprobado por el 87,78 por 100 de votantes que representaba el 58,97 por 100 del censo electoral, los resultados de este histórico referéndum fueron los siguientes:

Censo	Votos contabilizados	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
26.632.180 electores	17.873.301 votantes	15.706.078 votos	1.400.505 votos	632.902 votos	133.786 votos
	67.1 %	88.5%	7.8%	3.5%	0.7%

- ***Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN.***

Una vez aprobada la Constitución, ya podremos clasificar conforme a la clasificación recogida en el texto constitucional, los referéndums posteriores a ésta. En este caso nos encontramos ante un referéndum consultivo (art.92 CE) en el que convoca al pueblo español a votar la continuación o no de España en la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), perteneciente a esta alianza desde el 30 de mayo de 1982.

Este referéndum, celebrado el 12 de marzo de 1986, determinó la siguiente pregunta:

“El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1. ° *La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.*

2. ° *Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.*

3. ° *Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España.*

¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación? ”

Pues bien, los resultados fueron los siguientes:

Censo	Votos contabilizados	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
29.024.494 electores.	17.246. 880 votantes	9.054.509 votos	6.872.421 votos	1.127.673 votos	191.849 votos
	59.4%	52.5%	39.8%	6.5%	1.7%

Ganando el Sí, destacar que en la Comunidad Autónoma de Canarias, fueron mayores los votos en contra (280.639) que los votos a favor (242.115).

- ***Referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.***

Tratándose de un referéndum consultivo, su fecha de celebración fue el 20 de febrero de 2005, siendo el objeto del referéndum si España tenía que ratificar la Constitución de la Unión Europea.

Hay que destacar que, a través de este referéndum, España por primera vez consulta a su pueblo respecto a un proceso de integración. No lo hizo en la adhesión en 1986 a la Comunidad Económica Europea, ni tampoco en tratados como el de Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) o Niza (2001), mientras que otros estados miembros si lo hicieron directamente.

Destacar el Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa,

La convocatoria de este referéndum en nuestro país, tal y como declaró el Tribunal Constitucional a través de la Declaración del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad del Tratado de la Constitución Europea ((DTC 1/2004, de 13 de diciembre de 2004), era de carácter no obligatorio. El propio Tribunal rechaza la reforma de la Constitución española para adherirse al tratado, exponiendo que sí se podrá convocar el referéndum pero que no tiene carácter obligatorio.

La pregunta realizada al pueblo español fue: “*¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?*”

Los resultados, fueron aplastantes a favor del Sí, tal y como a continuación reflejaré. Quizás tuviera mucho que ver el ferviente apoyo de las dos fuerzas políticas mayoritarias, ya que siendo honesto, el conocimiento por aquellos días del español medio sobre esta Constitución Europea, era más bien escaso.

Censo	Votos contabilizados	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
34.692.491 electores	14.491.752 votantes	11.057.563 votos	2.453.002 votos	856.664 votos	124.523 votos
	42.3%	76.1%	17.1%	6%	0.9%

- **REFERÉNDUMS AUTONÓMICOS.**

Ajustando en este apartado los referéndums de autonomía (15 de diciembre de 1963), e independencia (11 de agosto de 1968) de Guinea Ecuatorial, no entraré a desarrollarlos por la etapa dictatorial en el que fueron se celebraron.

Clasificándose en referéndums autonómicos (151.1 CE), y estatutarios (152.2 CE), en las siguientes comunidades autónomas fueron convocados los siguientes:

- País Vasco.

Referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, celebrado el 25 de octubre de 1979.

Formulándose la siguiente pregunta: “*¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco?*”, venció de una forma aplastante el Sí (831.839 votos en pro de 921.436 votantes, suponiendo un 90.2% de votos al Sí).

- Galicia

En esta comunidad autónoma, fue celebrado el 21 de diciembre de 1980, el referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia

La pregunta realizada fue: “*¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia?*”.

En este referéndum, hubo 614.218 votantes, siendo 450.556 votos favorables a la aprobación del proyecto (73.3%).

- Andalucía.

Varios han sido los referéndums que se han convocado en esta comunidad autónoma.

Esencial, reflejar, que en Andalucía, si partimos de una perspectiva clasificatoria, encontramos referéndums estatutarios, y uno autonómico.

El primer referéndum, autonómica, fue para la ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía, celebrado el 28 de febrero de 1980, a través de la pregunta: “*¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa, prevista en el artículo 151 de la Constitución, a efectos de su tramitación por el procedimiento previsto en dicho artículo?*”.

De 720.338 votos, 643.299 fueron para el Sí (86.9 % de votos favorables)

El segundo fue para la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía (20 de octubre de 1981).

Fue formulada la pregunta siguiente: “*¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?*”, siendo 2.172.577 los votos favorables del total de 2.430.603 votos (89.3%).

El tercero y último, se celebró el 18 de febrero de 2007, y fue convocado para la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

A través de la pregunta “*¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?*”, de 2.217.833 votos, 1.920.944 fueron favorables a la aprobación del proyecto (87.4%).

- Cataluña

Dos han sido los referéndums celebrados en Cataluña.

El primero, fue convocado para la aprobación del Estatuto de Autonomía para Cataluña. Su fecha de celebración fue el 25 de octubre de 1979.

Por medio de la pregunta: “*¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña?*”, el votante catalán (2.639.951 votantes), eligió votó favorablemente esta aprobación (2.327.038 votos), suponiendo un 88.1% de votos al Sí.

El segundo referéndum fue celebrado el 18 de junio de 2006.

Convocado para la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña, se realizó la siguiente pregunta: “*¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña?*”.

Los resultados de este referéndum fueron favorables a la aprobación del proyecto para la reforma del Estatuto catalán. De los 2.594.167 votos, 1.899.897 fueron al Sí (73.2% de votos favorables).

**V. DERECHO A DECIDIR Y DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN.
CATALUÑA: CONTROVERSIA Y RESPUESTA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL AL PROCESO SOBERANISTA.**

En este apartado no pretendo realizar un exhaustivo desarrollo histórico reciente de Cataluña, tampoco un estudio de cuestiones meramente políticas o sociales, ni siquiera analizar en profundidad todas las resoluciones dictadas por los diferentes órganos

jurisdiccionales en relación a los acontecimientos sucedidos en Cataluña. Se abordarán los principales hitos del proceso desde el punto de vista estrictamente jurídico que provocaron una respuesta del Tribunal Constitucional.

Antes de ello, habrá que delimitar dos conceptos: derecho a decidir, y derecho de autodeterminación.

1.DERECHO A DECIDIR Y DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN.

-Derecho a decidir.

En la práctica, este derecho se trata de una reivindicación de todo “pueblo” a “decidir su futuro”, obviamente, en un contexto político.

No siendo un concepto extrajurídico, el propio Tribunal Constitucional, conocedor de la controversia que suscita el concepto “decidir”, solía utilizar el término “derecho de autodeterminación”. Mientras el derecho a decidir se asocia con un fin mayor, la independencia, el derecho de autodeterminación se refleja con una intensidad menor, y menos evidente gramaticalmente.

Pese a todo lo anterior, el Constitucional no ha rehusado analizar el concepto de “derecho a decidir”, al contrario, lo ha interpretado, desde un punto constitucional, como a continuación veremos.

En relación a Cataluña, podemos observar en los FFJJ 3 y 4 de la STC 42/2014, de 25 de marzo, que el Tribunal Constitucional analiza este concepto, desligando este término de una lectura soberanista, a través de una interpretación ajustada a la Constitución, por tanto, separando por completo la errónea concepción independentista que se asocia a este término.

En esta sentencia, el Constitucional realiza la interpretación de que “el *“derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como 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 Declaración en estrecha relación con el “derecho a decidir”.

En suma, para el Constitucional, cabe derecho a decidir, pero desde una perspectiva constitucional, es decir, cabrá si su ejercicio se aleja totalmente de los posicionamientos separatistas y, como comenté antes, independentistas.

-Derecho de autodeterminación.

El Diccionario del español jurídico de la RAE define este concepto como *“Derecho de un pueblo que cuenta con una historia propia y características culturales homogéneas, y que está asentado en un territorio claramente delimitado, a disponer de su propia organización política, constituyendo incluso un Estado separado del Estado al que ha venido perteneciendo. Tiene una doble proyección: por una parte, comprende la determinación interna, es decir, el derecho a resolver sobre su organización y sus políticas; y, por otra parte, la libre determinación externa, que afecta a la política exterior, a efectos de programarla y ejecutarla sin interferencias de otros Estados.”*

Históricamente debemos asociar este concepto al de “pueblos coloniales”, en relación a una potencia.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de las Naciones Unidas, recogió que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación a los fines de determinar su condición política”, de lo cual se sobreentiende la existencia de estas colonias.

La Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, habla de principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, dirigido a un fin amistoso y pacífico entre pueblos, siendo confirmada en numerosas ocasiones por Resoluciones de las Naciones Unidas.

Constituciones como la Yugoslava (1974), reconocía en su Título Preliminar este derecho. Las constituciones de 1924, 1936 y 1977 de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, aunque con matices entre sí, también reconocen el derecho de autodeterminación. Sudán y Etiopía en sus textos constitucionales lo recogen.

Así, pocos países en sus constituciones, reconocen este derecho.

Estados Unidos le niega la petición de abandono de la Federación por parte del Estado de Texas. La región del Véneto pretendió organizar un referéndum de independencia de Italia, el Tribunal Constitucional italiano en su sentencia número 118 de abril de 2015, confirmó la no potestad para organizar tal referéndum, al atentar contra la unidad e indivisibilidad de la República italiana, tal y como recoge la Constitución del país (artículo 5). En Alemania se da un supuesto similar, con el estado federado de Baviera, y su intento de separación. El Tribunal Constitucional alemán resolvió que la Constitución alemana no permite esta acción, reiterando la imposibilidad de celebrarse un referéndum para separarse de Alemania.³¹

En nuestro país, el Tribunal Constitucional ha seguido esta línea. Ello se manifiesta en la STC 42/2014, de 25 de marzo, cuando el Tribunal declara que “en el marco de la Constitución, una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España”. (FJ 3) Ahora bien, otros Estados, han logrado celebrar referéndums acerca de su separación de otro Estado. Es el caso de Escocia donde no hay ningún obstáculo para que se celebre un referéndum, al no existir en Reino Unido una Constitución escrita, siempre que el Parlamento autorice el referéndum.

Así ocurrió en 2014, año en el que se celebró el referéndum sobre la separación del Reino Unido, con resultado desfavorable del 55,30%.³²

2 .PAÍS VASCO: el Plan Ibarretxe. Breve reseña.

Pese a que la Declaración del Parlamento vasco de 1990 en la que se recoge el Derecho de autodeterminación como principio inherente todo pueblo, y otros acontecimientos, que fueron promovidos por movimientos independentistas, y partidos nacionalistas vascos, no voy a centrar mi estudio en el País Vasco, pero sí quisiera hacer una breve reseña al llamado “Plan Ibarretxe”.³³

³¹ Sanz de Hoyos, C. (2017). *El Derecho de Autodeterminación. Constitución y Normas Internacionales* (pp.71-80). Navarra: Editorial Aranzadi.

³² Sanz de Hoyos, C. (2017). *El Derecho de Autodeterminación. Constitución y Normas Internacionales* (pp.241-243). Navarra: Editorial Aranzadi.

³³ Sanz de Hoyos, C. (2017). *El Derecho de Autodeterminación. Constitución y Normas Internacionales* (pp.209-216). Navarra: Editorial Aranzadi.

La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de País Vasco, también conocida como Plan Ibarretxe, se trató de un proyecto de nuevo Estatuto de autonomía vasco presentado el 25 de octubre de 2003, que pretendía reformar el vigente desde 1979.

El Plan Ibarretxe proponía un nuevo Estatuto basado principalmente en, tal y como expone su Preámbulo:

- Consideración del pueblo vasco como un pueblo de Europa con identidad propia.
- Derecho a decidir del pueblo vasco sobre su futuro.
- Respeto a las decisiones del pueblo vasco por parte del resto de pueblos de Europa.

Presentada en enero de 2005 la Propuesta por parte del Parlamento vasco al Congreso de los Diputados, para que fuera debatida y votada, el Plan Ibarretxe no llegó a prosperar, siendo rechazado tras las votaciones, el 1 de febrero de ese año.³⁴

3.CATALUÑA.

3.1. Antecedentes. Estatuto de Autonomía de 2006.

-Breve desarrollo histórico desde la Constitución de 1978.

Vigente la Constitución de 1978, Cataluña elaboró el Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, su aplicación se desarrolló con normalidad hasta 2003.

Durante esta etapa, comenzó, por parte del Gobierno tripartito³⁵ catalán, apoyado a partir de 2004 por el Gobierno central socialista, un proceso que concluyó con la aprobación de un nuevo Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

-Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006).

El Estatuto catalán de 2006, surge como una *reforma* del de 1979.

En este nuevo Estatuto, no se aducen los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución española, que regulan las reformas estatutarias, ni el artículo 56 del Estatuto vigente entonces.

³⁴ «BOCG. Congreso de los Diputados», serie B, número 149-1, de 21 de enero de 2005.

³⁵ Formado por Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa.

Se interpone recurso de inconstitucionalidad³⁶ por parte de noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra varios diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

-Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio.

La STC 31/2010, de 28 de junio, ya mencionada en este trabajo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, contra el Estatuto de Cataluña de 2006, que sustituye el de 1979. En ella se declaran inconstitucionales varios preceptos del Estatuto de Autonomía (catorce de forma íntegra), además de reafirmar la constitucionalidad de la mayor parte del texto legal.

No pretendo realizar un estudio exhaustivo de esta sentencia, pero sí destacar los puntos que considero más relevantes en relación al objeto del trabajo.

Tres son las grandes notas que trata la STC 31/2010:

- Posición del Estatuto.

Esta sentencia revalida la posición del órgano supremo respecto al modelo constitucional (FFJJ 3 al 6).

El Tribunal Constitucional recuerda la subordinación de todas las normas, incluyendo los Estatutos de Autonomía, a la Constitución Española, norma suprema de nuestro Ordenamiento, habiéndose integrado y aprobado los Estatutos en el ordenamiento vía leyes orgánicas (arts. 81 y 147.3 CE), rigiendo, conforme el principio de jerarquía y el de competencia, su posición dentro del sistema de fuentes del Derecho (FJ3).

Además, el Constitucional recalca la necesidad de referéndum previo para la aprobación de la Ley Orgánica que reforma el Estatuto.

La consideración por parte del Tribunal, del Estatuto de Autonomía como *“norma de garantía de la indemnidad del sistema autonómico, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza por remisión de la única norma que en puridad determina la*

³⁶ Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma" (FJ4).

- Delimitación de competencias.

El Estatuto de 2006 realiza una precisa delimitación (funcional y material) competencial.

Pues bien, interpretando el artículo 149 CE, surge el conflicto especialmente con el alcance del 149.1.1ª y el 149.1.13ª. Además, cabe destacar la respuesta del TC, en relación al Estatuto y al 147.2.d) CE.

El Tribunal resuelve esta cuestión en los FFJJ 57 a 61, interpretando los artículos 110 y 112 del Estatuto, sobre competencias exclusivas y ejecutivas. También sobre el 111 que el Tribunal declara inconstitucional una parte del mismo, relativa a competencias compartidas.

- Sistema de financiación.

La STC 31/2010 resolvió esta cuestión ajustándose a la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA), declarando inconstitucional los artículos 206.3 y 218.2 del Estatuto, además de tantas otras partes de otros artículos y disposiciones adicionales.

Además de estas tres grandes notas, también trata el asunto de la lengua, los derechos estatutarios, y el tratamiento de ciertas instituciones autonómicas.

3.2. La Consulta del 9N.

-Proyecto de Consulta.

Para analizar las sentencias del Tribunal Constitucional, antes debo reflejar los siguientes acontecimientos:

El 23 de enero de 2013 el Parlamento catalán aprueba la “Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del Pueblo de Cataluña”.³⁷

Se hace constar que por parte del Gobierno se invocó el artículo 161.2 CE, lo que produce la suspensión de la Declaración.³⁸

³⁷«Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» («BOPC») núm. 13, de 24 de enero de 2013.

Pues bien, el Tribunal Constitucional, suspendió por Providencia de 7 de mayo de 2013 la Declaración, manteniéndola posteriormente³⁹.

-Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo.

La sentencia 42/2014, de 25 de marzo, resuelve la impugnación de la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”.

Cabe destacar los dos fallos acerca de ambas cuestiones:

En el primer fallo, acerca de la “Declaración de soberanía”:

“1º Se declara inconstitucional y nulo el denominado principio primero titulado “Soberanía” de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.”

Esta cuestión viene recogida en el FJ3 de la sentencia. El Constitucional fundamenta que hablar del carácter del pueblo catalán como “*sujeto político y jurídico soberano*”, es un gran error, que atenta contra la Constitución, además de que “*en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España*”.

El segundo fallo, sobre “el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”, determina:

“2º Se declara que las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo, de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta Sentencia.”

El TC realiza una interpretación constitucional del “derecho a decidir”.

El Constitucional precisa que no tiene un matiz independentista este derecho, o una vinculación soberanista, sino que en la propia Declaración lo declara como una aspiración política a la que llegar por la vía de la legalidad constitucional, no a través del derecho de autodeterminación o una atribución soberanista no reconocida por la Constitución.

³⁸ Impugnación de disposiciones autonómicas n.º 1389-2013, contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

³⁹ Auto n.º 156/2013 de Tribunal Constitucional, Pleno, 11 de Julio de 2013.

-Ley de Consultas del Parlamento de Cataluña.

Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Esta ley desarrolla el artículo 122 del Estatuto de Autonomía catalán, que permite al Gobierno catalán la realización de consultas no vinculantes a la ciudadanía catalana. El artículo establece lo siguiente: *“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. 32ª de la Constitución.”*

El propio artículo 1 de la Ley presenta el objeto de la misma, pero no precisa las materias que podrán ser consultadas, únicamente excluyendo aquellas que limiten derechos y libertades constitucionales, y recogidos en el Estatuto.

-Decreto de convocatoria de la consulta (9N).

El 27 de septiembre de 2014, el presidente de la Generalitat de Cataluña, Artur Mas, firma del decreto de convocatoria de la consulta.

-Recursos de inconstitucionalidad a la Ley de Consultas de Cataluña y al Decreto de convocatoria de la Consulta del 9N.

El Presidente del Gobierno presenta recurso de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional contra la Ley de Consultas de Cataluña y el Decreto de convocatoria de la Consulta.

Ambos recursos, en concreto, van dirigidos contra el “Título II y las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de Consultas Populares no Referendarias y Participación Ciudadana, publicada en el D.O.G.C. nº 6715, de 27 de septiembre de 2014.”, y el “Decreto 129/2014, de 27 de septiembre del Presidente de la Generalitat de Cataluña, así como sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, publicada en el Anexo al Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 27 de septiembre de 2014.”

El Gobierno, invoca el artículo 161.2 CE, a efectos de suspensión de la Ley.

Convocado excepcionalmente el pleno del Tribunal Constitucional, en el que se admitieron a trámite los recursos, el Constitucional dicta providencia⁴⁰ por la que suspende cautelarmente la Ley, y el Decreto, *"así como las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de dicha consulta o vinculadas a ella"*.

Frente esta acción, la Generalitat de Cataluña y el Parlamento catalán presentan recurso solicitando el levantamiento inmediato de la suspensión de la Ley de Consultas y del Decreto de convocatoria de la consulta (9N), respectivamente.

-Celebración de la Consulta del 9N.

Para ponernos en contexto, suspendida cautelarmente por el Constitucional la consulta del 9N, los grupos soberanistas catalanes se reúnen y plantean la celebración de un 9N distinto al suspendido, acción que se había acatado desde el Gobierno de la Generalitat. Esta nueva cara de la consulta se denominó "proceso participativo".

Opino que se trató de una cortina de humo, cuyo objetivo fue lograr el mismo fin de la consulta originaria suspendida por el Tribunal Constitucional. Los grupos soberanistas no podían quedar en ridículo delante de sus votantes y, de uno u otro modo, tenían que salirse con la suya celebrando algo de lo que poder sujetarse.

Aprovechando este panorama, varias agrupaciones independentistas exigen la celebración de unas elecciones autonómicas plebiscitarias, en caso de no lograr la celebración del 9N, siendo éstas incluso, antesala de la declaración unilateral de independencia.

En este contexto, el Presidente del Gobierno presenta recurso, siendo admitido a trámite por el Tribunal Constitucional, suspendiendo éste por unanimidad esta alternativa de proceso participativo.⁴¹

En esta situación, pese a no haber un decreto de convocatoria, el Tribunal Constitucional estimó otros elementos como páginas webs, publicidad o cartas de

⁴⁰ Providencia de Impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) n.º 5830-2014, contra el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, y sus anexos.

⁴¹ «BOE» núm. 268, de 5 de noviembre de 2014, página 90442.

alcaldes que solicitaban la cesión de recintos, que al final, pretenden promover la participación de la ciudadanía catalana.

Frente a esta resolución, la Generalitat, erróneamente, ya que el Tribunal Supremo no es competente para ello, presenta recurso frente al Gobierno de España, fundamentándolo en la vulneración de los derechos de participación y los de libertad de expresión e ideológica.

Habiéndose tratado de un recurso contencioso administrativo, el acuerdo del Consejo de Ministro no es un acto que se pueda recurrir a través de esta vía.

Pese a la suspensión cautelar, previas diligencias abiertas el día anterior por parte de la Fiscalía Superior de Cataluña para investigar los locales y otros elementos referidos a la Consulta, el 9 de noviembre de 2014 se celebra la consulta, manteniéndose las dos mismas preguntas que se plantearon en un principio para la consulta: “¿Quiere que Cataluña sea un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?”.

El éxito de esta celebración, con una participación del 37% venciendo por mayoría aplastante el voto favorable en ambas cuestiones.⁴²

Tras la consulta del 9N, el Fiscal General del Estado presentó querrela por desobediencia, prevaricación, malversación y usurpación de funciones contra varios cargos de la Generalitat, habiendo sido admitida a trámite por el Tribunal de Justicia de Cataluña, “apreciando indicios de desobediencia” por la celebración del 9N.

-Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero.

Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra los arts. 3 a 39, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

En esta sentencia, el Constitucional establece sin ningún tipo de discusión de la necesidad de autorización del Estado, conforme el 149.1. 32ª CE, que tanto he

⁴²1ª pregunta: ¿Quiere que Cataluña sea un Estado? 92% votos favorables. 2ª pregunta: En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente? De ese 92%, 81 % fue al sí, 10% al no, y 1% en blanco.

nombrado, para poder realizar cualquier clase de convocatoria por parte de los poderes públicos al pueblo, para que se exprese a través de las votaciones.

Es por ello que las consultas populares no referendarias de la Ley de Consultas del Parlamento de Cataluña son declaradas inconstitucionales, ya que contienen la regulación propia de un referéndum. (FJ 2)

Ahora bien, no es ninguna novedad la posición que adopta el Constitucional, habiéndose observado en otras sentencias tratadas, tal y como veremos a continuación.

El Tribunal reitera la imposibilidad de celebrar consultas por parte de la Comunidad autónoma, aun no siendo referendarias, que *“incidan «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 aquéllos 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 constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4).”* (FJ6)

El Tribunal Constitucional establece la consideración de referéndum de estas consultas, siendo necesarias las exigencias del anteriormente citado artículo 92.

El fallo del Constitucional declara que “Son inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del art. 3.3 (“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.”) y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.”

-Sentencia del Tribunal Constitucional 138/2015, de 11 de junio.

Habiéndose impugnado por parte del Gobierno de España, vía art. 161.2 CE, las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014, el Constitucional, en esta sentencia, declara inconstitucional los actos dirigidos a la configuración del proceso participativo por parte del Gobierno catalán.

Para el Tribunal Constitucional: *“procede declarar que las actuaciones de la Generalitat de Cataluña preparatorias o vinculadas con la consulta convocada para el 9 de noviembre de 2014 son inconstitucionales en su totalidad, en cuanto viciadas de incompetencia, por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional”* (FJ4).

Fallando *“Declarar que son inconstitucionales las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre 2014 (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.”*

3.3. El Referéndum de Independencia: 1-0.

Tras las elecciones, ganadas por la candidatura Junts pel Sí, esta formación política y Candidatura d'Unitat Popular registran una propuesta en la que pretenden *“declarar solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república”*.

Ciudadanos, Partido Socialista y Partido Popular presentan por separado recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional contra esta resolución en el Parlamento de

Cataluña⁴³. Estos dos últimos partidos solicitaron también la suspensión cautelar del pleno donde se iba a tratar la resolución. El Constitucional la desestimó.

El recurso es finalmente estimado, a lo que el Gobierno de España responde con la interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional, el cual, es admitido.

Tal y como determina el artículo 161.2 de la Constitución Española, esta admisión supone la suspensión automática de la resolución de la Comunidad Autónoma, durante un plazo máximo de cinco meses.

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

Esta sentencia resuelve la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 6330-2015 por parte del Gobierno español, contra la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

Remitiéndose a su consolidada jurisprudencia sobre el derecho a decidir, y los límites competenciales establecidos por nuestra Constitución, todo ello comentado durante este trabajo, el Tribunal Constitucional resuelve siguiendo esta línea, declarando inconstitucional la resolución, por la infracción de los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución Española, además de los artículos 1 y 2.4 Estatuto de Autonomía de Cataluña.

De esta sentencia quisiera destacar lo que establece el Constitucional en el FJ 2:

“La Resolución 1/XI ha sido dictada por el Parlamento, órgano de la Comunidad Autónoma que representa al pueblo de Cataluña (art. 55.1 EAC), en el ejercicio de una función estatutariamente conferida, cual es la de control e impulso de la acción política y de gobierno (art. 55.2 EAC), a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido al efecto (arts. 164 a 165 del Reglamento del Parlamento de Cataluña). Se trata, por lo tanto, de un acto parlamentario que, sin perjuicio de su veste política, tiene también una indudable naturaleza jurídica; que pone fin, asimismo, a un procedimiento

⁴³ Por parte de Ciudadanos: recurso de amparo 6205-2015.
Por parte de Partido Socialista: recurso de amparo 6206-2015.
Por parte de Partido Popular: recurso de amparo 6207-2015.

parlamentario, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de inicio o apertura de un determinado proceso político, con independencia de su posterior control parlamentario y, en su caso, del resultado del mismo; y que emana, además, de un órgano capaz de expresar la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma.

De otra parte, la resolución es capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos, pues aunque pudiera entenderse carente de efectos vinculantes sobre sus destinatarios —la ciudadanía, el Parlamento, el Gobierno y el resto de instituciones de la Comunidad Autónoma—, “lo jurídico —como afirmamos en la STC 42/2014 (FJ 2)— no se agota en lo vinculante”.

- Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas.

A mediados de marzo de 2015, el Parlamento catalán aprueba la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, con la que se pretendía crear la Hacienda catalana y que ésta fuese la encargada de recaudar los impuestos de Cataluña, desligándose por completo del sistema tributario español.

En este panorama, el Presidente del Gobierno presenta recurso de inconstitucionalidad ante el Constitucional para impugnar los artículos 69 y 95 esta ley, además de las disposiciones adicionales vigésimo segunda a vigésima sexta de la misma, invocándose los artículos 161.2 CE y el 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en orden a la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

-Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2016, de 7 de julio.

La STC 128/2016 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de España, contra los artículos 69, 95 y las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas.

El primero de los artículos es declarado inconstitucional, y por tanto nulo, por “la invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre “control del espacio aéreo”, “tránsito y transporte aéreo” y “servicio meteorológico” (art. 149.1.20 CE)” (FJ 2).

El artículo 95 también es declarado inconstitucional, tal y como expone la sentencia, porque “impondría unas restricciones a la libertad de establecimiento que, a decir de la parte actora, no se motivan de ninguna manera ni se justifican por razones imperiosas de interés general, lo que sería contrario a la legislación básica del Estado por referencia al artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (cuyo artículo 5 enuncia aquel principio de “libertad de establecimiento comercial”), a los artículos 5 y 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (que incorporó a nuestro Derecho la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior) y a los artículos 3 y 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.” (FJ 3).

Las disposiciones vigésimo segunda, vigésima cuarta y vigésimo sexta también son declaradas inconstitucionales. La primera porque “es contrario, por todo ello, a los artículos 133.1 y 2, 149.1.14 y 157.1 [apartados a) y b)] CE, así como a los artículos 203.2, 3, 4 y 5, y 204.1 y 2 EAC, y por tanto inconstitucional” (FJ6). La segunda, porque contraria al artículo 149.1. 29ª CE y al 164.1 a) EAC. La última de las citadas, es declarada inconstitucional porque es contraria al artículo 149.1.13 CE y al artículo 154.2 EAC (FJ 10).

-Auto del Tribunal Constitucional 141/2016, de 19 de julio.

El Gobierno de España promovió incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, en la que se declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

Este incidente se interpuso respecto de la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias.

-Preparación del referéndum.

El Parlamento catalán, reunido en pleno, aprueba la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016, resolución en la que insta al Gobierno catalán, a que se celebre el referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, fijándose como fecha límite para su celebración el mes de septiembre de 2017.

-Auto del Tribunal Constitucional 170/2016, de 26 de octubre.

En este Auto, el Constitucional resuelve el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre.

Se estima el incidente de ejecución y declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 263 / XI del Parlamento de Cataluña, por la que se ratifican el Informe y las Conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, órgano creado por el Parlamento catalán.

-Auto del Tribunal Constitucional 24/2017, de 14 de febrero.

El Gobierno de España impulsa el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que declara inconstitucional y nula la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, el ATC 141/2016, de 19 de julio, por el que se estima el incidente de ejecución sobre la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI, de 20 de enero de 2016, la providencia de 1 de agosto de 2016, y el ATC 170/2016, de 6 de octubre, que estima el incidente de ejecución sobre la Resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016.

El incidente de ejecución recae sobre la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat, y es estimado por el Auto, que declara nulo diversos apartados de esta resolución.

El Auto deja claro que conoce las intenciones secesionistas del Parlamento y la Generalitat. Además, reitera que la Constitución española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de convocatoria de consultas populares por vía de

referéndum. Por ello, no cabe la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia, no pudiendo, por tanto, el Parlamento catalán conocer de este asunto que pretende atribuirse.

El Auto, siguiendo la línea que marca el ATC 170/2016, de 15 de noviembre de 2016, declara el incumplimiento del deber de la Presidenta del Parlamento catalán, y otros miembros de la Mesa, al permitir las propuestas o proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios, siendo éstas inconstitucionales.

-Anuncio del Referéndum.

El día 9 de junio de 2017 se anuncia la celebración del Referéndum sobre la independencia de Cataluña el día 1 de octubre de ese mismo año.

- Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

Presentada el 28 de agosto en el Parlamento catalán, y aprobada el 8 de septiembre⁴⁴, esta ley, para el caso de que venciera el Sí, serviría como elemento básico para la transición del estado actual al estado independiente de la República de Cataluña.

- Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

Presentada por los partidos independentistas el 6 de septiembre de 2017, y aprobada ese mismo día en el Parlamento catalán, el objeto de esta ley viene recogido en su primer artículo⁴⁵. Esta dispone regula la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, las consecuencias en función de cuál sea el resultado y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña.

Sin pretender profundizar en ella, quisiera destacar el artículo 4 de esta ley, que desarrolla las líneas principales de la celebración del referéndum, siendo las siguientes:

“1. Se convoca a la ciudadanía de Cataluña a decidir el futuro político de Cataluña mediante la celebración del referéndum en los términos que se detallan.

2. La pregunta que se formulará en el referéndum es:

«¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?»

3. El resultado del referéndum tiene carácter vinculante.

⁴⁴ «DOGC. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 7451A de 08 de Septiembre de 2017.

⁴⁵ «DOGC» núm. 7449A de 06 de Septiembre de 2017.

4. Si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña. Con este fin, el Parlamento de Cataluña, dentro los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura Electoral, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de la independencia de Cataluña, concretar sus efectos e iniciar el proceso constituyente.

5. Si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos negativos que afirmativos, el resultado implica la convocatoria inmediata de unas elecciones autonómicas.”

Esta ley fue suspendida cautelarmente por el Tribunal Constitucional, con carácter urgente, además de los decretos firmados para la consulta del 1-0, por el incumplimiento de las sentencias del Tribunal, y la vulneración del Reglamento del Parlament.

-Convocatoria del referéndum.

El mismo 6 de septiembre, tras aprobarse la Ley del Referéndum en el Parlamento de Cataluña, el Gobierno catalán, en pleno, firmó el decreto de convocatoria del referéndum.

-Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre.

Se trata de la sentencia clave en el panorama secesionista catalán, ya que, tal y como explicaré posteriormente, el Constitucional declara la inconstitucionalidad del referéndum de autodeterminación.

Interpuesto Recurso de Inconstitucionalidad por parte del Gobierno de España frente la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, el Tribunal Constitucional enjuicia esta Ley, que regula, tal y como anteriormente comenté, un “referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, las consecuencias en función de cuál sea el resultado y la creación de la sindicatura electoral de Cataluña” (artículo 1).

El recurso fue estimado íntegramente por el Constitucional, y declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña.

Los motivos de esta declaración, se pueden condensar en estos puntos:

-El Estado es el único competente para convocar el referéndum. (FJ 1)

Pese a los intentos de los grupos secesionistas que gobiernan en Cataluña, el único sujeto soberano para convocar un referéndum es el Estado español. No hay más vía que la regulada en nuestra Constitución, mediante un referéndum constitucional, distando por completo el que recoge esta Ley.

Además, el propio Tribunal refleja la consideración de un destino y unas decisiones comunes a todo el pueblo español, en el que todos podamos decidir.

-Se trata de un régimen anómalo. (FJ 2)

La propia Ley en su preámbulo recoge resoluciones que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales.

También, sitúa a la Ley en una posición de superioridad incoherente sobre la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, rechazando ambos textos.

Por la ya tratado, sobra decir que en ningún momento nuestro texto constitucional recoge esta ilógica situación. En ningún caso habla la Constitución de derecho a que una Comunidad Autónoma inicie un proceso de secesión unilateral.

- Atenta contra principios básicos de nuestro ordenamiento. (FFJJ 4 y 5)

Vulnerados los principios de soberanía nacional, unidad de España como Nación, forma de Estado social y democrático de derecho o supremacía de nuestra Constitución.

Esta Ley parece no recordar todos estos principios esenciales. Vela por y para sus intereses.

-Procedimiento legislativo con fracturas. (FJ 3 y 6)

La Ley cae en el error de no seguir un procedimiento nítido, que afectaron a la convocatoria, tramitación y aprobación, tales como el debate y votación de la proposición de ley, previa publicación oficial, o el breve plazo para proponer enmiendas.

-Actuaciones de determinados cargos de la Generalitat. (FJ 7)

Numerosos cargos del Gobierno catalán, no actuaron en defensa de la Constitución, sino que permitieron que todas estas iniciativas prosperaran.

-Celebración del referéndum.

Pese a la declaración de inconstitucionalidad y suspensión del Referéndum del 1 de octubre, éste se desarrolló, tal y como querían las fuerzas secesionistas catalanas.

El desarrollo del 1-O, estuvo marcado por tensiones sociales con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la anormalidad de una jornada ilegal. Es por ello que no procedo a comentar resultados.

-Declaración unilateral de independencia (DUI).

El día 10 de octubre de 2017, el Gobierno de la Generalitat, a través de su presidente, Carles Puigdemont, declara el “Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social de Cataluña”.⁴⁶

No pasó sino un día, y al observar este panorama, el Gobierno de España, requiere a Carles Puigdemont para que explicara si la Generalitat había declarado la independencia, y las consecuencias que ello supondría, con la aplicación del artículo 155 de la Constitución a esta situación inconstitucional.

Días después, el presidente de la Generalitat da marcha a atrás, y ni afirma ni desmiente si se declaró la independencia de Cataluña.

El 27 de octubre de 2017, el Parlamento catalán declara unilateralmente la independencia de Cataluña.⁴⁷

La Declaración unilateral de independencia fue aprobada a través de voto secreto, en urna, con el objeto de lograr formar una República catalana que sea Estado independiente, tal y como recién comenté.

El 27 de octubre de 2017, el Senado aprueba la autorización para la aplicación del 155 de la Constitución a Cataluña. Ese mismo día, el Consejo de ministros se reúne de

⁴⁶ https://politica.elpais.com/politica/2017/10/10/actualidad/1507658001_128339.html

⁴⁷ «BOPC» núm. 545, de 27 de octubre de 2017.

forma extraordinaria, y aprueba el cese de los miembros de la Generalitat, y la disolución del Parlament catalán.⁴⁸

También acuerda la convocatoria de elecciones autonómicas en esta comunidad autónoma para el 21 de diciembre de 2017.

-Celebración de las elecciones autonómicas. Consecuencias.

Sin extenderme mucho más en esta cuestión que es una consecuencia de la declaración de independencia sustentada en los resultados favorables en el referéndum del 1-O, quisiera destacar que ocurrió en esas elecciones autonómicas, ya que aquí el papel del Tribunal Constitucional vuelve a ser destacado.

Celebradas las mismas, el 17 de enero de 2018 es elegido como Presidente del Parlament, Roger Torrent. Los días posteriores, el nuevo presidente, propone a Carles Puigdemont, que había huido a Bélgica, como candidato a la presidencia de la Generalitat.

El Gobierno de España, ante esta situación, presenta recurso ante el Tribunal Constitucional, para “la impugnación de disposiciones autonómicas (art. 161.2 CE) contra la resolución del Presidente del Parlamento de Cataluña, por la que se propone la investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a Presidente del Gobierno de la Generalidad de Cataluña”.

El Constitucional no se anda con titubeos, y acuerda en Auto⁴⁹ que para este nombramiento, Puigdemont antes debe personarse ante la Cámara, no procediendo, en ningún caso, el nombramiento a distancia, como así pretendían hacer. También, para el caso de que compareciera, “no podrá procederse a la investidura del candidato sin la pertinente autorización judicial”.

El propio Tribunal Constitucional expone la situación en la que se encuentra tanto Puigdemont como otros miembros de la cámara, sobre los que pesa una orden judicial de busca y captura, e ingreso inmediato en prisión.

También declara que cualquier actuación o acuerdo que contraviniese lo establecido, sería declarado nulo, y por tanto, sin valor y efecto alguno.

⁴⁸ «BOE» núm. 260, de 27 de octubre de 2017, páginas 103529 a 103544 (16 págs.)

⁴⁹ Auto del Tribunal Constitucional nº 492-2018.

Pese a los intentos de que se llevara a cabo la investidura de Puigdemont, ésta no llega a producirse.

Finalmente, 14 de mayo de 2018, el Parlamento elige como presidente del Gobierno catalán a Quim Torra.

El 2 de junio de ese mismo año, el nuevo Gobierno de Torra toma posesión⁵⁰, con la consecuencia automática del fin de la aplicación del artículo 155 CE.

CONCLUSIONES

I. Aunque muchas veces se tiendan a confundir, hay que precisar conceptos.

Especialmente, los medios de comunicación, mezclan términos, siendo frecuente que los utilicen de forma errónea.

Referéndum es una modalidad de consulta popular, quizás sea la más conocida, pero no la única, por lo que no toda consulta es un referéndum.

Otra situación común es la de utilizar indistintamente plebiscito y referéndum. Pese a que se puede utilizar como sinónimos, DUVERGER logra delimitarlos, asociando directamente el referéndum a regímenes democráticos, y el plebiscito a totalitarios, como fueron los celebrados durante la Dictadura franquista.

II. El referéndum como instrumento democrático, ha sido una figura clave en la toma de decisiones en la historia democrática reciente.

En nuestra Constitución, se recogen las distintas clases de referéndum, habiéndose desde 1977, celebrados tres en toda España, y siete si sumamos los celebrados en las Comunidades Autónomas de Andalucía, País Vasco, Galicia y Cataluña.

Por tanto, *grosso modo*, siempre dentro del marco que establece la Constitución, la celebración de un referéndum en España es posible. Esta idea hay que relacionarla con la última de las conclusiones.

III. Cataluña y Derecho a decidir.

A través del referéndum, un pueblo debería votar sobre su futuro. Es lo que han pretendido durante varios lustros, concretándose en la celebración del Referéndum

⁵⁰ «DOGC» núm. 7633 de 02 de Junio de 2018.

ilegal de 1 de octubre de 2017, movimientos sociales y fuerzas políticas catalanas. Ahora bien, no de esa manera.

¿Existe alguna otra vía para que en un futuro un referéndum así se pueda celebrar en España sin vulnerar la Constitución?

La respuesta es sí, pero hay que añadirle un matiz, y es la dificultad que ello conlleva. Me explico.

Para poder celebrar legalmente un referéndum, primero habría que reformar la Constitución, y que en ella se recogiese el Derecho a decidir de cada una de las Comunidades Autónomas que forman España.

Esta reforma se podría calificar de utópica ya que, con los partidos políticos actuales, si leemos el Título X de la Constitución, las esperanzas de una reforma constitucional son escasas.

Por tanto, requeriría de una reforma constitucional que es complicada que se produzca en el panorama actual.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y/O CITADA.

- Albarracín Russo, A.E. (s.f.). Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo. *Aspectos relevantes del referéndum*, 2. Recuperado de: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc18/18-5.pdf>
- Cagiao y Conde, J.M. y Ferraiuolo, G. (coords.). (2016). *El encaje constitucional del Derecho a decidir* (pp.38 y ss.). Madrid: Los libros de la Catarta.
- De Repáraz y Astein, J. (1917). *El Referéndum*. Madrid: Hijo de Reus.
- Duverger, M. (1962). *Constituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Fernández Berrocal, P., y Melero Zabal, M. A. (coords.). (1995). *La interacción social en contextos educativos*. Madrid: Siglo XXI.
- García-Pelayo, M. (2000). *Derecho Constitucional Comparado* (pp.183-184). Madrid: Alianza Editorial.
- Ibáñez Macías, A. (2005). *El referéndum local en España: régimen jurídico* (pp 191-221). Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- Kelsen, H. (1949). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Imprenta Universitaria.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución* (1ªed.). Barcelona: Editorial Ariel.
- Lucas Verdú, P. (1983). *Curso de Derecho Político* (pp.94-98). Madrid: Tecnos
- Moret y Prendergast, S. (1895). *Discurso leído el día 9 de noviembre de 1895 en el Ateneo Científico y Literario de Madrid con motivo de la apertura de sus cátedras*. Madrid: Ateneo Científico y Literario de Madrid.
- Ollero, C. (1973). *Desarrollo político y Constitución española*. Boletín informativo de Ciencia Política. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Económicas.
- Pérez Royo, J. (2007). *Curso de Derecho Constitucional* (pp.537-538). Madrid: Marcial Pons.
- Sanz de Hoyos, C. (2017). *El Derecho de Autodeterminación. Constitución y Normas Internacionales*. (pp.43-85,209-216,241-243). Navarra: Editorial Aranzadi.

OTROS MATERIALES CONSULTADOS.

Bulletí oficial del Parlament de Catalunya:

<https://www.parlament.cat/web/documentacio/publicacions/butlleti-bopc/index.html>

Buscador del Congreso de los Diputados:

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CatPubli/Buscador%20de%20publicaciones>

Buscador de jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/>

Diario oficial del Boletín Oficial del Estado:

http://www.boe.es/diario_boe/

Diari oficial de la Generalitat de Catalunya:

<http://dogc.gencat.cat/es>

Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española (RAE):

<http://dej.rae.es>

Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (RAE):

<http://dle.rae.es/?w=diccionario>

Periódico El País. Referéndum en Cataluña. *Tag* “Referéndum”:

<https://elpais.com/tag/referendum/a>

Periódico El Mundo. *Tag* “Referéndum en Catalunya”:

<http://www.elmundo.es/t/re/referendum-catalunya.html>

Portal telemático del Congreso de los Diputados. Resultados de los referéndums:

<http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>