



Universidad  
de Alcalá

**EL REFERÉNDUM SOBERANISTA EN ESPAÑA**  
**THE SOVEREIGN REFERENDUM IN SPAIN**

**Máster Universitario en**  
**Acceso a la Profesión de Abogado**

Autor: Juan Muñoz del Barrio

Tutora: D<sup>a</sup> Mónica Arenas Ramiro

Alcalá de Henares, enero de 2017

UAH

**EL REFERÉNDUM SOBERANISTA EN ESPAÑA  
THE SOVEREIGN REFERENDUM IN SPAIN**

**Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado**

Autor: Juan Muñoz del Barrio

Tutora: Mónica Arenas Ramiro

Alcalá de Henares, enero de 2017

**RESUMEN:** El referéndum es una figura jurídica regulada en el artículo 92 de la Constitución Española. Su configuración se encuentra recogida en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero. A lo largo de las siguientes páginas veremos cómo el Gobierno central español recurre una serie de Leyes y Resoluciones autonómicas, que desarrollan la tesis del derecho a decidir. Estas ideas, adoptadas entre las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña tienen como finalidad la autoproclamación de Estados independientes respecto del Estado español. El Tribunal Constitucional tratará de resolver el tema teniendo siempre presente que la soberanía nacional reside en el pueblo español conforme al artículo 2 de la Constitución Española y que, además, la competencia en materia de referéndum es exclusiva del Estado.

**PALABRAS CLAVE:** Consulta popular. Democracia directa. Democracia representativa. Derecho a decidir. Soberanía nacional. Referéndum.

**ABSTRACT:** The referendum is a legal figure regulated in Article 92 of the Spanish Constitution. Its configuration is contained in Organic Law 2/1980, dated January 18. Throughout the following pages we will see how the Spanish central government resorts to a series of Laws and Autonomous Resolutions, which develop the thesis of the right to decide. These ideas, adopted between the Autonomous Communities of the Basque Country and Catalonia, are aimed at the self-proclamation of independent States regarding the Spanish State. The Constitutional Court will try to resolve the issue by always bearing in mind that national sovereignty resides in the Spanish people according to Article 2 of the Spanish Constitution and that, in addition, the competence in matters of referendum is exclusive of the State.

**KEYWORDS:** Right to decide. Referendum. Direct democracy. Representative democracy. National sovereignty. Referendum.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>CONCEPTO Y TIPOS DE REFERÉNDUM</b>	<b>6</b>
	1. CONCEPTO	6
	2. TIPOS DE REFERÉNDUM	9
<b>III.</b>	<b>CONSULTAS POPULARES: EL CONFLICTO VASCO Y CATALÁN</b>	<b>13</b>
	1. EL CASO VASCO: LA STC 103/2008, DE 11 DE SEPTIEMBRE	13
	1.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES	13
	1.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	16
	2. EL CASO CATALÁN: LA STC 42/2014, DE 25 DE MARZO Y LA STC 31/2015, DE 25 DE FEBRERO	21
	2.1 LA STC 42/2014, DE 25 DE MARZO	21
	2.1.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES	21
	2.1.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	27
	2.2 LA STC 31/2015, DE 25 DE FEBRERO	31

2.2.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES	31
2.2.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	37
3 LA CELEBRACIÓN DE LA CONSULTA DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2014	42
<b>IV. ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS EN CATALUÑA</b>	<b>44</b>
1. LA DECLARACIÓN SOBERANISTA: LA RESOLUCIÓN 1/XI	44
2. LA STC 259/2015, DE 2 DE DICIEMBRE	45
2.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES	43
2.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	53
3. LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES CATALANAS: “LA HOJA DE RUTA INDEPENDENTISTA”	55
<b>V. CONCLUSIONES</b>	<b>57</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>59</b>
<b>VII. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA</b>	<b>60</b>
1. LEGISLACIÓN	60



## **I. INTRODUCCIÓN**

Desde hace años, el llamado “*derecho a decidir*” ha sido foco de muchas tensiones entre los Gobiernos vasco y catalán y el Gobierno central español. Tal es la intensidad del problema, que aún en la actualidad se puede ver la disconformidad de una parte de la ciudadanía, que reclama la independencia territorial de España, y de otro lado, un Gobierno central negado a abrirse al diálogo, poniendo como escudo la Constitución Española.

Son muchos los inconvenientes y dudas que existen sobre este tema, por ello, en las siguientes páginas examinaremos el concepto jurídico de referéndum, así como sus diferentes modalidades, analizando la doctrina de la mano de autores de determinado prestigio y muy relacionados con el tema y, a la vez, consultando el régimen jurídico vigente sobre la materia.

Estudiaremos con detenimiento las tres sentencias del Tribunal Constitucional que más han influido en el derecho a decidir en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, de tal manera que seamos capaces de mirar con perspectiva y espíritu crítico cada una de las posiciones del problema, dando una visión general del mismo.

## **II. CONCEPTO Y TIPOS DE REFERÉNDUM**

### **1. CONCEPTO**

Para comenzar con este epígrafe, nada mejor que realizar un breve repaso al marco jurídico vigente en nuestro sistema constitucional, de tal manera que seamos capaces de comprender cada uno de los artículos que regulan esta figura jurídica y averiguar lo que la jurisprudencia y la doctrina dicen sobre él.

La población, como elemento del Estado, se configura, desde un punto de vista político-constitucional en el concepto de “*pueblo*”, protagonista de su propio destino, responsable de su suerte, depositario de la soberanía<sup>1</sup>.

La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) recoge dos formas de ejercicio de la soberanía en su artículo 23.1, según el cual, “*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”.

---

<sup>1</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M., “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución Española y las consultas populares en el ámbito estatutario”, *Revista de Derecho Político*, mayo-agosto 2016, pág. 124.

Por tanto, la soberanía podría decirse que se ejerce a través de la democracia representativa y la democracia directa. La primera, se ejerce a través de la elección de los representantes políticos locales, regionales, nacionales o supranacionales, mediante elecciones, en la segunda, los ciudadanos directamente influirían en la toma de decisiones ante una determinada cuestión. Para subsanar los errores e insuficiencias de la participación ciudadana, esto es del sistema de representación, se mantienen en los textos constitucionales instituciones de democracia directa para que los ciudadanos participen como gobernados, sin intermediarios en la vida pública, es decir, se les otorga la posibilidad de expresar su opinión en determinados asuntos, aunque sea de forma restringida, ya que en las sociedades actuales la democracia directa es un ideal irrealizable debido a la masificación<sup>2</sup>.

Sin embargo, la participación directa tan solo puede ejercerse en *“aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía”*<sup>3</sup>.

En cuanto a las formas de representación directa que recoge nuestra Constitución, son tres: la iniciativa legislativa popular, el sistema de Concejo abierto utilizado para la gestión de algunos municipios, y el referéndum<sup>4</sup>.

El artículo 92 de la CE regula el referéndum. Dada la importancia de este mecanismo jurídico en nuestro ordenamiento, el legislador realiza una remisión a la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOMR) para recoger los aspectos de forma y procedimiento que debe seguir. Esta norma fue elaborada tras la aprobación de la CE y excluye de su campo de aplicación las consultas populares de ámbito municipal, sin hacer referencia a las consultas populares de otros ámbitos territoriales como el autonómico<sup>5</sup>.

Un sector de la doctrina entiende que el referéndum constituye una apelación al cuerpo electoral como titular de la soberanía, que tiene por objetivo conocer su parecer sobre un determinado asunto, manifestado a través de un procedimiento electoral, y que implica el ejercicio de poder político, de forma que la opinión así manifestada constituirá una manifestación de la voluntad popular. La finalidad del llamamiento es, por tanto, el

---

<sup>2</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M., op. cit. pág. 129.

<sup>3</sup> STC 119/1995, FJ 3.

<sup>4</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M., op. cit. pág. 130.

<sup>5</sup> LASAGABASTER HERRARTE, I., “Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia”, 15, LETE argitaletxea, Bilbao, 2008, pág. 64.



ejercicio del poder político, manifestado normalmente a través de representantes, pero que en este caso se ejerce directamente por los ciudadanos<sup>6</sup>. Otro sector doctrinal entiende que estaríamos ante un referéndum cuando se convoca a la generalidad de los ciudadanos del Estado, Comunidades Autónomas o cualquier entidad local, con las garantías y solemnidades previstas en los procedimientos electorales, con el objetivo de conocer su opinión en base a una cuestión determinada, teniendo efectos vinculantes únicamente en los casos previstos en la Constitución. También se define como “*un instituto originariamente vinculado con la soberanía popular, un instrumento que deja en manos del pueblo la toma de decisiones [...] que mantiene en nuestra Constitución un carácter indudablemente político [...]*”<sup>7</sup>. Lo que está claro es que el referéndum constituye, como tal, un medio a través del cual la población reivindica, mediante su participación de una forma más “tenue”, su parecer en el proceso político<sup>8</sup>.

El Tribunal Constitucional (en adelante, TC), al hilo del conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco del año 2008, definió 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)”*<sup>9</sup>.

No obstante, este derecho de participación ciudadana no es ilimitado, y es que no toda clase de participación se integra en el ámbito de dicho precepto<sup>10</sup>. Al margen de él, se encuentran “*otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento [...], pues no todo derecho de*

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> CORCUERA ATIENZA, J., “Soberanía y autonomía. Los límites del derecho a decidir (Comentario a la STC 103/2008)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, mayo-agosto (2009), págs.. 312-313.

<sup>8</sup> LASAGABASTER HERRARTE, I., op. cit. pág. 58.

<sup>9</sup> STC 103/2008, FJ 2.

<sup>10</sup> CORCUERA ATIENZA, J., op. cit. pág. 310.

*participación es un derecho fundamental [...]. Para que lo fuera, el “especial llamamiento, necesario para cualquier otro tipo de participación, debe ser además un llamamiento a intervenir directamente en la toma de decisiones políticas para que pueda considerarse como una facultad incluida en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de participación ex art. 23.1 CE”*<sup>11</sup>. Por tanto, no es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo<sup>12</sup>.

Uno de los aspectos fundamentales para comprender el alcance del referéndum es su carácter de derecho fundamental. El constituyente ha previsto que la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos venga desarrollada como derecho fundamental, es decir, mediante la ya citada LOMR.

Además, con el fin de resaltar esa importancia y carácter fundamental del derecho, la propia CE, en su artículo 149.1.32<sup>a</sup> pone en manos del Estado la competencia para la convocatoria de cualquier modalidad de referéndum, dejando a las Comunidades Autónomas al margen de cualquier decisión.

## **2. TIPOS DE REFERÉNDUM**

En cuanto a las diferentes modalidades de referéndums que recoge nuestro ordenamiento jurídico, podemos diferenciar cuatro: constituyente, autonómico, consultivo y el de la Disposición transitoria cuarta de la CE para la incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco.

Podemos encontrarnos por un lado el referéndum constituyente o constitucional, que a su vez se divide en facultativo y obligatorio aunque en ambos casos resulta vinculante. El primero, regulado en el artículo 167 CE, se produce dentro de un procedimiento de reforma constitucional cuando la modificación legislativa quiera ser parcial. En segundo lugar, el referéndum constitucional obligatorio, recogido en el artículo 168 CE, se produce en el marco de un procedimiento de reforma constitucional más agravado que el anterior, en caso de revisiones totales o parciales, afectando en este caso a preceptos de suma importancia, como por ejemplo aquellos que afectan al título preliminar (principios

---

<sup>11</sup> STC 119/1995, FJ 5.

<sup>12</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M., op. cit. pág. 134.

políticos fundamentales de nuestro sistema constitucional), a la sección primera del capítulo segundo del título primero (derechos fundamentales y libertades públicas), o al título segundo (regulación de la Corona).

Es importante destacar que este mecanismo jurídico también es utilizado en relación a Estatutos de Autonomía y Tratados Internacionales. En relación con esto último es fundamental entender que los Estatutos de las Comunidades Autónomas no deben ser considerados como “*manifestaciones constituyentes de un poder político-jurídico originario regional*”, porque es el Estado quien otorga ese poder jurídico aunque también delimite sus competencias o establezca límites infranqueables controlados, en este caso, por el TC (artículo 27.2º Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante, LOTC)<sup>13</sup>. En el caso de las Comunidades Autónomas, son cuatro las variantes que nos encontramos en nuestro ordenamiento jurídico. Recordamos en este punto, que en relación a las vías de acceso a la autonomía había lo que se denominó vía rápida y vía lenta. La diferencia fundamental reside en que el procedimiento del artículo 151.1 CE (vía rápida) prevé un procedimiento especial de acceso a la autonomía, en virtud del cual se podía obtener, inicialmente, un mayor nivel de autogobierno, cumpliendo con unos requisitos más gravosos que los establecidos en el procedimiento común del artículo 143 CE<sup>14</sup>.

La primera de ellas hace referencia a los referéndums para que una Comunidad Autónoma pueda acceder a la autonomía plena por una vía rápida sin reunir los requisitos que exige la disposición transitoria segunda (art. 151.1 CE). En segundo lugar, el ordenamiento jurídico dispone de un referéndum específico para aprobar los estatutos de autonomía de los territorios que sigan los mecanismos de la vía rápida (art. 151.2 CE). El tercero de ellos, es el referéndum que únicamente pueden manejar las Comunidades Autónomas para modificar sus estatutos de autonomía, siempre y cuando hayan decidido seguir la vía rápida (art. 152.2 CE). Y en último lugar, el ordenamiento prevé un referéndum específico para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco (Disposición Transitoria Cuarta de la CE)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Temas básicos de Derecho Constitucional”. Constitución, Estado constitucional, *Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Segunda Edición, Aranzadi S.A., 2011, pág. 101.

<sup>14</sup> <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>

<sup>15</sup> OLIVER ARAUJO, J., “El referéndum en el sistema constitucional español”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, Palma de Mallorca, 1986, pág. 136.

Dejando de lado estas modalidades referendarias, vamos a centrarnos en aquella modalidad de referéndum que nos importa para el presente trabajo: el referéndum consultivo.

Este tipo de referéndum se encuentra recogido en el artículo 92 CE y el artículo 6 de la LOMR que se encarga de regular aspectos procedimentales y de forma.

El artículo 92 CE nos dice que “*las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*”, estableciendo los requisitos de propuesta, autorización y convocatoria (apartado 2º artículo 92), y señalando que “*una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución*”, que es la citada LO 2/1980.

Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta de esta modalidad de referéndum es su carácter facultativo<sup>16</sup>, es decir, los poderes públicos podrán adoptar las decisiones políticas de especial trascendencia sin consultar previamente a los ciudadanos, es decir, la consulta al pueblo es voluntaria y en cualquier caso, no es vinculante.

Es importante hacer mención del concepto “*decisiones políticas de especial trascendencia*” del apartado 1 del precepto. Este concepto jurídico es simplemente el objeto del referéndum consultivo pero que, como concepto jurídico indeterminado que es, abre un amplio abanico de interpretaciones que el legislador ha permitido. En nuestra opinión, ésta podría ser una de las causas por la que se manifiestan algunos de los problemas jurídico-políticos actuales y precedentes. En cualquier caso, las decisiones políticas de especial trascendencia quedan siempre al criterio del Presidente del Gobierno<sup>17</sup>.

Esta modalidad referendaria queda sujeta a una serie de necesidades establecidas en el artículo 92.2 CE.

En primer lugar, la propuesta del Presidente del Gobierno debe ser planteada en el Congreso de los Diputados, donde debe ser respaldada por el conjunto de sus señorías.

Y en segundo lugar, el Presidente le hace llegar la propuesta al Rey, quien en tercer lugar, es el encargado de autorizar la convocatoria de referéndum.

Es, el artículo 161 del Reglamento del Congreso de los Diputados el que señala detalladamente el procedimiento a seguir:

---

<sup>16</sup> OLIVER ARAUJO, J., op. cit. pág. 126.

<sup>17</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M., op. cit. pág. 133.

En primer lugar, se presenta una propuesta a manos del Presidente del Gobierno (art. 6 LO 2/1980), quien libremente decide si pone en marcha o no el procedimiento que, en su caso, conducirá a la celebración de la consulta. Es por tanto un acto personalísimo que no precisa siquiera del acuerdo previo del Consejo de Ministros<sup>18</sup>.

Una vez que el Jefe del Gobierno ha adoptado la decisión de proponer la celebración de un referéndum consultivo, tiene que solicitar autorización al Congreso de los Diputados, indicando en dicha solicitud "*los términos exactos en que haya de formularse la consulta*" (Artículo 6 LO 2/1980).

En segundo lugar, como ya hemos mencionado, se requiere de la autorización del Congreso de los Diputados. Una vez recibida en la Cámara Baja la solicitud del Presidente del Gobierno, será debatida en el Pleno de la misma. Dicho debate, que deberá ajustarse a las normas previstas para el de totalidad, finalizará con una decisión concreta, que será comunicada por el Presidente del Congreso al Presidente del Gobierno de la Nación. Sólo si obtiene el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados, el referéndum se entenderá autorizado; en caso contrario, la propuesta del Presidente del Gobierno habrá sido rechazada.

En último lugar, como mencionábamos anteriormente, el procedimiento finaliza mediante convocatoria formal del Rey. Esta convocatoria tiene carácter obligatorio y deberá formalizarse a través de un Real Decreto acordado en el Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente, tal y como indican los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1980.

No obstante, antes de finalizar este apartado, consideramos fundamental realizar una matización de conceptos que a menudo suelen producir problemas de interpretación, éstos son, plebiscito, consulta popular y referéndum.

Plebiscito es un término que debería quedar reservado a la consulta referendaria sobre la forma de Estado o, en su caso, sobre una modificación de la soberanía, mientras que el término referéndum se utiliza para hacer referencia a un acto del pueblo de aprobar una decisión<sup>19</sup>. Pero sin duda, el reto más importante está a la hora de diferenciar los términos referéndum y consulta popular, algo que trataremos en los siguientes epígrafes pero que conviene comprender con anterioridad. En este sentido, el TC señala que la finalidad del referéndum es ratificar la decisión tomada por el poder público, mientras que la consulta

---

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M., op. cit. pág. 134.

popular se utilizará “*en la fase de formación de la voluntad*” para que posteriormente el poder público tome una decisión<sup>20</sup>.

### III. CONSULTAS POPULARES: EL CONFLICTO VASCO Y CATALÁN

#### 1. EL CASO VASCO: LA STC 103/2008, DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2008

##### 1.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES

El 15 de julio de 2008 se interpone por el Gobierno un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 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 con el supuesto objetivo de alcanzar la paz y la normalización política entre el Gobierno central y la Comunidad Autónoma (en adelante, Ley de Consultas vasca).

Dicha Ley fue concebida a iniciativa del que fuera *lehendakari* del País Vasco, Juan José Ibarretxe, militante del PNV (Partido Nacionalista Vasco) mediante el procedimiento de lectura única, y aprobada por el Parlamento Vasco el 27 de junio de 2008 como una norma *ad hoc* para poder convocar una “*consulta popular*” el 25 de octubre de ese mismo año. Esta Ley constaba de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición adicional, tres disposiciones finales y dos anexos. Con ella, se venía a establecer dos cuestiones al pueblo vasco: si estaban de acuerdo en abrir un proceso de diálogo con ETA y si estaban de acuerdo en iniciar una negociación sobre el “*derecho a decidir del pueblo vasco*”<sup>21</sup>.

De acuerdo con la exposición de motivos de la citada Ley, el objeto de la misma era la de realizar una consulta “*habilitadora para el inicio de negociaciones*”, con la que se pretendía “*recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política*”<sup>22</sup>.

La Ley, en palabras del Gobierno Vasco, nació como “*un instrumento legal y democrático*”, de tal forma que el pueblo vasco pudiera “*ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su*

---

<sup>20</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M., op. cit. pág. 135.

<sup>21</sup> [http://politica.elpais.com/politica/2012/09/27/actualidad/1348777228\\_084886.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/09/27/actualidad/1348777228_084886.html), [6/10/2016]

<sup>22</sup> STC 103/2008, Antecedente 2º.

*incumbencia*<sup>23</sup>. El Gobierno vasco basó sus pretensiones y mantuvo la legalidad de la citada norma y, por tanto, de la consulta, en el artículo 9.2 e) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, EAPV) alegando que “*al no tratarse de una consulta popular por vía referéndum en cualquiera de sus modalidades ni ser jurídicamente vinculante*”, a dicho proceso consultivo no le resultaba de aplicación la LOMR, no precisando, por tanto, de la autorización del Estado para la convocatoria.

En base a todo ello, el Abogado del Estado, expuso sobre la mesa lo que el Estado consideraba tres vicios de inconstitucionalidad:

- a) El primero de ellos, la infracción del art. 149.1.32 CE, que reserva la competencia exclusiva al Estado en materia de convocatoria de referéndum. El Estado entendió que la Comunidad Autónoma no tenía competencia para promover y autorizar una consulta popular por vía de referéndum, no habiendo duda de que la Ley en cuestión contaba con los elementos típicos de un referéndum consultivo.
- b) En segundo lugar, la parte actora alegaba un vicio procedimental, de manera que el procedimiento seguido para su aprobación no era el legalmente previsto. Según esto, no se daban las circunstancias “*extraordinarias*” ni razones de “*urgente necesidad*” que contemplaba la legalidad vigente (en concreto, el Reglamento del Parlamento Vasco) para justificar la aprobación de la Ley mediante el procedimiento de lectura única<sup>24</sup>.
- c) En tercer lugar, el recurso se sustentaba sobre infracción material, basada en la segunda de las preguntas que se exponían en la consulta. El Abogado del Estado alegaba que la soberanía reside en el pueblo español en su conjunto, siendo imposible legalmente la reforma del artículo 2 CE sin la aprobación del pueblo español, no reconociendo por tanto la capacidad del pueblo vasco de autoproclamarse soberano.

---

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> Artículo 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco, (BOP 187. 29/12/2008): “Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente”.

Por todo ello, el Estado rechazó del todo dicha norma, solicitando al TC la inconstitucionalidad de la Ley, y por tanto, la correspondiente nulidad.

Por su parte, el Gobierno Vasco no estaba de acuerdo con la tesis expuesta por el Gobierno central, a lo que expuso las siguientes alegaciones frente al recurso.

- a) En cuanto al vicio de inconstitucionalidad sujeto a la falta de competencia del art. 149.1.32 CE, el Gobierno Vasco y el Parlamento Autonómico alegaban la existencia de una serie de modalidades de referéndum que, aun no estando expresamente contempladas en las CE, como sí es el caso, por ejemplo, del referéndum consultivo, no le serían de aplicación dicho precepto. Para la Cámara, pese a que el EAPV no contempla de un modo explícito competencia en materia de consultas populares, “*se trataría de una competencia implícita en toda estructura democrática representativa*” como serían las Comunidades Autónomas y los Municipios, no precisando por tanto de autorización del Estado<sup>25</sup>.
  
- b) De otra parte, respecto del segundo reproche de inconstitucionalidad derivado de la improcedente tramitación parlamentaria y presentado en el recurso, el Gobierno y Parlamento Vasco alegaron que fue el TC quien rechazó que las irregularidades reglamentarias determinasen por sí mismas un vicio de inconstitucionalidad. Según sostenían, para que eso fuera posible, dicho vicio debiera haber alterado “*de modo sustancial*” el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras, no habiéndose concretado en qué medida tal alteración se había producido. Además de todo ello, el Gobierno Vasco y el Parlamento Autonómico alegaron que la tramitación del proyecto de Ley mediante procedimiento de lectura única no mermó el procedimiento de la voluntad de la Cámara<sup>26</sup>.
  
- c) En cuanto a la impugnación de la segunda de las preguntas redactada en el artículo único de la norma a debate, el Gobierno y Parlamento autonómicos

---

<sup>25</sup> STC 103/2008, Antecedente 5°.

<sup>26</sup> *Idem*.



alegaron por su parte una lectura e interpretación “*distorsionada*”<sup>27</sup>. Tanto para el Gobierno Vasco como para el Parlamento Autonómico, dicha cuestión solamente perseguía el resultado de una necesidad “*de soluciones que [...] den respuesta al problema de las minorías estructurales en el seno de una comunidad política soberana*”<sup>28</sup>.

## 1.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expuestas las alegaciones de las partes, el TC se enfrentaba a una difícil decisión nunca antes vista en la historia de la democracia en España, teniendo claro y subrayando a las partes que la Ley sería inconstitucional si su objeto fuera la celebración de un referéndum y no el de una consulta referendaria, pues en ese caso, se habría estado invadiendo la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.32 CE.

Para comenzar, lo primero que hizo el TC es presentar una clarificación conceptual señalando las diferencias entre consultas referendarias y consultas no referendarias.

Las primeras, son “*instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE*”. No son cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino “*específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo*”<sup>29</sup>. De otra parte, el TC señaló que el referéndum es una especie de género de consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas<sup>30</sup>.

En base a lo expuesto, el TC declaró que efectivamente estábamos ante un auténtico referéndum, teniendo en cuenta que la Ley 9/2008 llamaba a consulta sobre un asunto concreto a los “*ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo*”, siendo éste el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con lo que se

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> STC 119/1995, FJ 3.

<sup>30</sup> STC 103/2008, FJ 2.

pretendía conocer la voluntad de una parte del pueblo español y no de su totalidad. Todo ello manifestado mediante un procedimiento electoral que estaba dotado de todas las garantías propias de los procesos electorales.

Una vez clarificado que se encontraban ante un verdadero referéndum, el TC procedió a determinar la falta de competencia del Gobierno Vasco. No solamente defendió la competencia expresa del Estado en materia referendaria, sino además, alegó que *“frente a una competencia explícita del Estado, no cabe nunca esgrimir una presunta competencia implícita del poder autonómico”*, es decir, que una Comunidad Autónoma nunca puede otorgarse implícitamente competencias en materia referendaria cuando éstas no les queden expresamente atribuidas por ley<sup>31</sup>.

En relación con esto, y para terminar con este primer apartado del recurso de inconstitucionalidad, el TC, en referencia al art. 9.2 e) EAPV y su inciso relativo a la obligación de los poderes públicos vascos de facilitar *“la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco”*, señaló que todo ello no le servía como título habilitante de la convocatoria de la Ley 9/2008, puesto que dicho precepto *“no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos, centrales y autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el ordenamiento jurídico”*<sup>32</sup>.

Una vez declarado que la Ley recurrida vulneraba el art. 149.1.32 CE por invasión competencial, el TC procedió a enjuiciar la inconstitucionalidad formal por el procedimiento de lectura única a través del cual el Parlamento Vasco tramitaba el procedimiento para la aprobación de la Ley 9/2008.

En este supuesto, el TC concedió la razón al recurrente por el siguiente motivo. En su fundamento jurídico 5, el TC sentenció que se había alterado el proceso de formación de la voluntad de la Cámara de forma sustancial, al entender que se había producido *“infracción del Reglamento del Parlamento Vasco”*, puesto que se había impuesto a la Cámara la tramitación de la Ley de Consultas vasca mediante un procedimiento a través del cual resultaban limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de dicha norma, todo ello por decisión única del Gobierno Vasco,

---

<sup>31</sup> TAJADURA TEJADA, J., op. cit. pág. 370.

<sup>32</sup> STC 25/1981, FJ 5.

y no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento<sup>33</sup>. Por ello es que el TC entendió que al haberse aprobado la norma mediante un procedimiento inconstitucional, lógicamente la Ley de Consultas vasca también debía serlo desde una perspectiva formal. Antes de continuar con el siguiente apartado que nos ocupa, es importante destacar que tan solo por esta causa de inconstitucionalidad, la Ley en cuestión ya pudo haber sido anulada<sup>34</sup>.

No obstante, vamos a pasar al tercer motivo de inconstitucionalidad, el del carácter sustantivo o material, referente a la segunda de las preguntas que se incluían en el artículo único de la Ley vasca de Consultas.

Y es que esta segunda cuestión integrada en la Ley de Consultas reconocía “*un supuesto derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco*”<sup>35</sup>. En este sentido, el TC realiza dos matizaciones:

- a) La primera de ellas, que la cuestión afectaba al orden constitucional por dos motivos. En primer lugar, porque parte del reconocimiento de un nuevo sujeto soberano: La Ley recurrida, según el Tribunal, presupone la existencia de un sujeto, el “*pueblo vasco*” titular de un “*derecho a decidir*” susceptible de ser “*ejercitado*” [art. 1 b) de la Ley impugnada], equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotada de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente<sup>36</sup>.

Y en segundo lugar, porque “*el contenido de la consulta no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en “una nueva relación” entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con*

---

<sup>33</sup> “La infracción es manifiesta. Implícitamente la reconoce el propio legislador vasco en la Exposición de Motivos de la Ley, al declarar que la misma afecta a una materia exclusiva de ese tipo de procedimiento legislativo”. TAJADURA TEJADA, Javier, op. cit. pág. 373.

<sup>34</sup> TAJADURA TEJADA, J., op. cit. pág. 374.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> STC 103/2008, FJ 4.

*la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y su sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental. Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado”.*

En conclusión, una Comunidad Autónoma por sí sola no puede autoproclamarse competente para ejercitar el derecho a decidir, sino que tal y como está configurada nuestra Constitución, tal derecho pertenece a la Nación española, única e indivisible, puesto que ninguna Comunidad Autónoma es titular por sí sola de un poder soberano.

- b) El segundo de los matices, que la cuestión afecta al conjunto de los ciudadanos españoles. En palabras del TC: *“El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucionalmente no es otro que el de la revisión formal de la Constitución por la vía del art. 168 CE, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales, en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1 CE), y del propio titular de la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE)”*<sup>37</sup>.

En conclusión, tal y como está configurada la CE, el Gobierno Vasco no puede por sí solo ejecutar el derecho a decidir, porque tal decisión afecta al interés colectivo residente en el pueblo español, el cual es el titular de la soberanía nacional en su conjunto de modo *“exclusivo, originario e indivisible, pues se lo considera suma de todos los españoles y no agregado del conjunto de sus pueblos o comunidades étnico-culturales integrantes”*. En relación a esto último, un sector doctrinal defiende que el depósito exclusivo e indivisible de la soberanía en el conjunto del pueblo español supone, por un lado, la imposibilidad de que el ejercicio del poder constituyente pueda ser atribuido a una parte del pueblo español, quedando por tanto excluida cualquier pretensión de

---

<sup>37</sup> *Idem.*

autodeterminación; y por otra parte, que la actuación del derecho de autodeterminación implicaría la capacidad de esa porción del pueblo de poseer una cuota de soberanía la cual se presume indivisible y otorgada al conjunto de los españoles<sup>38</sup>.

Finalmente, y como era de esperar, el TC declaró la nulidad, y consiguiente inconstitucionalidad de la Ley vasca de Consultas 9/2008, por invasión competencia al Estado central, así como por carecer del procedimiento legalmente previsto para este caso.

## **2. EL CASO CATALÁN: LA STC 42/2014, DE 25 DE MARZO Y LA STC 31/2015 DE 25 DE FEBRERO**

### **2.1 LA STC 42/2014, DE 25 DE MARZO**

#### **2.1.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

El 8 de marzo de 2013 fue presentado por la Abogacía del Estado, en representación del Gobierno central, escrito de impugnación frente a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprobaba la Declaración de soberanía y derecho a decidir del pueblo de Cataluña<sup>39</sup>.

Tal Resolución constaba de un preámbulo, el cual se refiere a la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012, donde el Parlamento catalán constató “*la necesidad de que el pueblo de Cataluña pudiese determinar libremente y democráticamente su futuro colectivo por medio de una consulta*”, justificando de esa forma la necesidad de un cambio en su situación territorial frente al Estado central, acordando “*iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo*”. Todo ello de acuerdo a los siguientes principios: Soberanía, legitimidad democrática, transparencia, diálogo, cohesión social, europeísmo, legalidad, papel principal del Parlamento y participación.

Como antecedentes a este conflicto, el TC pone de ejemplo su Auto 135/2004, de 20 de abril, en el que se declaró la inadmisibilidad de la impugnación de la decisión, en este caso, del Parlamento Vasco de admitir a trámite el “*Proyecto de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*” presentado por el Gobierno autonómico. En este Auto, el TC

---

<sup>38</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., op. cit. pág. 101.

<sup>39</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 13, publicado el 24 de enero de 2013.

declara que el proceso ordenado en el título V LOTC se inserta en el ámbito de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que las disposiciones de rango inferior a la ley y las resoluciones objeto del mismo han de ser manifestación de la voluntad de la propia Comunidad Autónoma, es decir, el proceder de órganos capaces de expresar la voluntad de esta. Por ello, el artículo 161.2 CE apodera al Gobierno para solicitar el control constitucional de actos imputables a las Comunidades Autónomas, en consonancia con la posición atribuida al Estado respecto de aquellas<sup>40</sup>.

En base a lo anterior, y según el criterio del TC, para que una Resolución como la que tenemos a examen, sea, a los efectos de este proceso constitucional, imputable a una Comunidad Autónoma, es imprescindible, dice el TC que “*se trate de un acto jurídico y que constituya, además, como se indica en el citado Auto 135/2004, expresión de la voluntad institucional de aquella*”, es decir, que no sea presentado como un acto “de trámite”<sup>41</sup>.

Con esta premisa, el TC declaró que la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña era un acto perfecto o definitivo, es decir, no de trámite, pues constituía una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara. Según esta tesis, un acto solo puede ser identificado como de trámite, a los efectos de la ATC 135/2004, “cuando se inserta como tracto o secuencia en un procedimiento jurídico reglado”, lo que no era el caso de la Resolución que nos interesa, pues en este caso se dictaba para impulsar o dar un determinado proceso político que no tiene carácter reglado.

La Abogacía del Estado consideraba que la Resolución 5/X infringía los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE y los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), por los siguientes motivos.

En el precepto 1.2 CE (“*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*”), el Abogado del Estado alegó que la CE misma es un acto constituyente del pueblo español como se refleja en su Preámbulo. Además, que el término “Estado” debía tomarse en su acepción “*global*”, la que emplea el artículo 137 CE, basándose entre otras en la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3). Además, defendió la inconstitucionalidad del precepto alegando que en el artículo 3.1 del EAC se proclama el principio general de que “*la Generalitat es Estado*”, por ello, desde la perspectiva del

---

<sup>40</sup> STC 42/2014, FJ 2.

<sup>41</sup> FFJJ 6, 7 Y 8.

Abogado del Estado, la Resolución controvertida infringía el precepto 1.2 CE por entender que desde la perspectiva constitucional que otorga este precepto, únicamente hay un único sujeto soberano, el pueblo español.

En relación a esto último, es importante destacar que el artículo 1.2 CE es considerado por sectores doctrinales como la piedra angular de todo el edificio constitucional, al expresar el principio de legitimidad democrática del poder y del Derecho<sup>42</sup>.

De la misma manera se planteó la inconstitucionalidad de la Resolución impugnada, en relación al artículo 2 CE. En este sentido, el Letrado del Estado entiende que “*viola frontalmente el propio fundamento de la Constitución, la indisolubilidad de la Nación y la indivisibilidad de la patria de todos los españoles*”, precisamente porque los efectos que se perseguían con la constitución de la Resolución eran los de atribuirle al Parlamento de Cataluña el poder de “*disolver, por su sola y exclusiva voluntad, lo que la Constitución proclama indisoluble y dividir lo que declara indivisible*”.

Lo mismo sucedía con el artículo 9.1 CE. Derivado de este precepto, la libertad de un Parlamento o de un Gobierno autonómico para elegir políticas está jurídicamente limitada por la CE y su Estatuto de Autonomía correspondiente, lo que supone la sumisión a la CE. Según la tesis del Abogado del Estado, “*ninguna Asamblea Legislativa autonómica puede tomar una resolución para impulsar políticas en absoluta contradicción con la CE*”. Concretamente en este caso, el Letrado del Estado defendió la tesis de que efectivamente la Resolución 5/X trataba de imponer al Gobierno de la Generalitat “*una orientación política que supone (...) la negación de las cláusulas esenciales de la Constitución española, la instauración de un principio de legitimidad en contradicción absoluta con ella*”.

Y por último, en relación con el artículo 168 CE, el cual plantea el procedimiento de reforma constitucional necesario para plantear el reconocimiento, en este caso, de la soberanía del pueblo catalán. El Abogado del Estado alegó la doctrina del derecho a decidir que recoge la STC 103/2008 (FJ 4) y STC 31/2010 (FJ 12) alegando que “*la soberanía del pueblo de Cataluña no puede ser la estación de partida para una hipotética reforma constitucional del artículo 168 CE, sino en todo caso, la estación de llegada en virtud de una decisión soberana del pueblo español tomada a través del procedimiento*

---

<sup>42</sup> ARAGÓN REYES, M., “Temas básicos de Derecho Constitucional”. Constitución, Estado constitucional, *Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Segunda Edición, Aranzadi S.A., 2011, pág. 106.

*constitucionalmente prescrito, pues la reforma constitucional por la vía del artículo 168 CE ha de ser previa a la declaración de la soberanía del pueblo catalán (...)*”.

En cuanto a los artículos relativos al EAC, el Abogado del Estado entendió que la Resolución vulneraba los preceptos 1 y 2.4 del mismo. El precepto 1 concretamente *“porque el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo catalán ha de estar necesariamente de acuerdo con la Constitución y por ende no puede revestir la nota de soberanía, pues la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el artículo 1.2 CE”*. El Abogado del Estado añadió que la legitimación democrática del Parlamento de Cataluña, consagrado en el artículo 2.4 del Estatuto, no le permite declarar la existencia o crear un *“sujeto jurídico que entre en competencia con el soberano español”*, puesto que sin el acto del pueblo español, gracias al cual se reconoció el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones (artículos 2 y 137 CE), *“no existiría un pueblo catalán como sujeto jurídico y político”*. Es decir, solamente el pueblo español, como *“unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento”*, tiene la potestad para declarar la soberanía de una autonomía.

En contraposición con la tesis expuesta por la parte del Estado central, los representantes legales del Parlamento y Gobierno catalán expusieron sus argumentos de la siguiente forma.

En primer lugar realizaron una serie de consideraciones previas sobre el procedimiento constitucional regulado en los artículos 161.2 CE y 76 y 77 LOTC. Alegaron que para que pudiera prosperar la impugnación realizada por el Estado en cuanto a la Resolución 5/X, se debían tener, *“por razón de naturaleza y contenido, la capacidad necesaria para producir una real y efectiva infracción del orden constitucional, es decir, es preciso que las disposiciones o resoluciones impugnadas tengan efectos normativos o efectos jurídicos derivados de su naturaleza”* sin los cuales, *“no puede existir contravención, infracción o vicio de inconstitucionalidad que dé contenido y sentido a la impugnación”*. Continuaron alegando que la Resolución era el resultado de una *“propuesta”* de Resolución aprobada de acuerdo con el artículo 145 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, y por tanto, de un *“instrumento”* propio de la función de la *“acción política y de gobierno”*, situándose por consiguiente dentro de la función *“parlamentaria”* y no de la legislativa, no pudiendo por ello *“crear derecho o producir efectos jurídicos”*.

Además, los Letrados autonómicos catalanes resaltaron la idea de que con la Resolución controvertida *“no se pretendía alterar ni modificar por sí misma el marco constitucional*



*vigente, sino expresar una voluntad política de iniciar un proceso que (...) puede efectuarlo”, y “que la Resolución se origina en sede parlamentaria, es decir, en el ámbito más representativo e importante del ejercicio de la democracia”.*

Los Letrados del Parlamento de Cataluña trataron de convencer al Tribunal alegando que la Resolución no podía verse como una *“declaración de soberanía con efectividad real y concreta en el plano jurídico que produce una ruptura del marco constitucional”*. Para ello, alegaron que de su lectura podía llevarse a la conclusión de que *“la voluntad que expresa no es otra que la de iniciar un proceso para que el pueblo de Cataluña pueda manifestarse sobre su futuro colectivo”*, tratando de “venderla” como *“el enunciado de un proyecto político que establece las bases o la hoja de ruta mediante la cual el proceso quiere desarrollarse”*.

Continuando con la defensa, alegaron que la Resolución debía interpretarse de acuerdo a sus principios. En cuanto al de “soberanía”, éste no significaba otra cosa que *“la expresión de una convicción, un deseo o una voluntad de entendimiento político que el Parlamento quiere manifestar en el inicio de este proceso”*. Por otro lado, el principio de legalidad democrática, pues *“el proceso para el ejercicio del derecho a decidir por medio de una consulta a los ciudadanos es una opción perfectamente defendible y habitual desde el punto de vista democrático, máxime cuando se asume el compromiso de ser escrupulosamente garantista con el pluralismo y con el respeto a todas las opiniones”*; y el principio de legalidad, que según este *“da cobertura a la utilización de procedimientos de consulta que el ordenamiento permite (artículo 122 EAC) y no excluye la posibilidad misma de una reforma constitucional si fuera necesario para poder encajar el resulta de la consulta en el marco constitucional y que puede instar el Parlamento de Cataluña (artículo 87.2 CE)”*.

Otro de los argumentos que la representación procesal catalana hizo es la de desligar el contenido *“político”* que pretendían del contenido o enfoque *“jurídico”* que el Abogado del Estado quiso darle a la Resolución, puesto que al enfocarlo desde una perspectiva del Derecho, la Resolución, como acto jurídico, podía ser admitida a trámite por el TC. Era ese alcance *“político”* el que excluye, en palabras del Letrado de la Generalitat *“la posibilidad de cualquier infracción constitucional”*.

En palabras del Letrado del Gobierno y Parlamento autonómico, la Resolución impugnada *“no va más allá de proclamar una voluntad y un propósito políticos, y fija una hoja de ruta con un objetivo cuyo resultado final y efectos no determina la propia*

*Resolución (...) no tiene capacidad por sí misma, para vulnerar los artículos 1.2, 2, 9.1, y 168 CE”.*

En cuanto al artículo 1.2 CE, la representación procesal autonómica señaló que las Sentencias alegadas por el Abogado del Estado (SSTC 103/2008, FJ 4 y 31/2010, FFJJ 9 y 11) se referían a actos de naturaleza legislativa (ley autonómica y Estatuto de Autonomía), los cuales producen efectos jurídicos, sin embargo, para este caso “*sería muy distinto porque la declaración de soberanía no se formula en una ley, sino en una resolución de alcance y naturaleza políticos*” y que por tanto, no infringía el precepto constitucional.

Igualmente mostró su disconformidad con la vulneración alegada por el Letrado del Estado en cuanto al precepto 168 CE. En este aspecto, el Letrado alegó que efectivamente no había inconstitucionalidad de la Resolución 5/X de acuerdo a este artículo si se ajustaba a su verdadera naturaleza política y no jurídica, ajustándose de esta manera a la doctrina de la STC 31/2010.

En cuanto a la infracción del artículo 9.1 CE, los Letrados del Parlamento y Gobierno catalán consideraron que en base a la jurisprudencia constitucional, la CE ampara la libre expresión de ideas y proyectos políticos y que por tanto, “*en un sistema de democracia no militante como el nuestro existe la libertad de expresar y promover proyectos políticos no compatibles con la Constitución, pudiendo expresamente esa libertad en una resolución propia de la función de impulso de la acción política y de gobierno con el alcance y contenido que tiene la Resolución 5/X*”.

Haciendo referencia los preceptos 1 y 2.4 del EAC, se realizó una distinción entre las decisiones políticas y jurídicas que son competencia del Parlamento de Cataluña (teniendo en cuenta que solamente tienen capacidad para producir efectos jurídicos reales y concretos aquellas que encuentran su límite en el marco constitucional y estatutario). Alegaron que en sede parlamentaria y en el ámbito del debate político este límite no podía hacerse valer porque la misma CE “*ampara la defensa y expresión de ideas, proyectos o voluntades, aunque su contenido no se ajuste a la legislación vigente, y que permite que esa expresión se formalice en actos cuyo alcance se limite al plano político, sin vinculación o efectos jurídicos*” y que por tanto, la Resolución impugnada “*no se encuentra limitada, en cuanto a su contenido, a su compatibilidad con el marco constitucional y estatutario y puede expresar perfectamente la voluntad de iniciar un proyecto no coincidente con ese marco, sin infringir con ello los artículos 1 y 2.4 CE*”.

## 2.1.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Vistas las alegaciones de las partes, el TC procedió a examinarlas.

En primer lugar, el TC justificó la idoneidad de la Resolución para que fuera admitida a trámite. Procedió a dar la razón en este aspecto a la Abogacía del Estado, recordando su Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, en la que defendiendo la necesidad de poseer naturaleza jurídica, es decir, la procedencia de órganos capaces de expresar la voluntad popular de ésta y de producir efectos jurídicos. Así que el TC decidió admitir a trámite la impugnación a tenor de lo expuesto, al entender que el Parlamento es órgano que expresa la voluntad popular, y en cuanto a los efectos jurídicos, declaró que sin perjuicio de que también tuviera elementos políticos, la Resolución en cuestión, aunque no pudiera establecer elementos vinculantes en sus destinatarios, no significaba que careciese por ello de elementos jurídicos, porque recordar que en la doctrina expuesta en la mencionada Sentencia, “*lo jurídico no se agota en lo vinculante*”<sup>43</sup>. Es decir, declaró admitir a trámite la impugnación a la Resolución al entender que si el Parlamento, a través de la Resolución controvertida, perseguía la creación de una nueva Constitución, y un cambio de Estado en uno en forma de República, por tanto era susceptible de producir efectos jurídicos.

A continuación, pasa a examinar los términos “*Constitución*”, “*Soberanía*” y “*poder constituyente*”, expresados en la Resolución controvertida.

Tal y como está configurada la CE, la soberanía nacional reside en el pueblo español, de manera “*exclusiva e indivisible*”, no procede por tanto otorgarle soberanía a ningún otro sujeto<sup>44</sup>.

En cuanto a la “*Constitución*”, señaló el TC que según dispone el artículo 1 del EAC (Estatuto de Autonomía Catalán), la Comunidad Autónoma de Cataluña se encuentra constituida como tal de acuerdo con la CE<sup>45</sup>. Por tanto, defiende el TC que la CE se presenta como una norma incondicionada y condicionante de cualquier otra en nuestro ordenamiento jurídico, y, por tanto, ciudadanos y poderes públicos se encuentran sometidos a ella, en especial a los cargos públicos, a los que el TC les recuerda el deber de acatamiento a la norma fundamental, compromiso que deben respetar cuando ejerzan el cargo que ostentan.

---

<sup>43</sup> STC 42/2014, FJ 2.

<sup>44</sup> STC 42/2014, FJ 3.

<sup>45</sup> Artículo 1 del EAC: “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.

Sin duda, uno de los fundamentos más importantes que aportó el TC fue el relativo a la falta de legitimidad del propio TC (entre otras instituciones del Estado) en relación al apartado octavo de la Resolución controvertida. El hecho de que el Parlamento catalán “*no se supeditarà*” a las medidas adoptadas por las instituciones del Estado, implicaba, según la tesis del Tribunal, un acto “*unilateral*”. Por ello, el TC lo calificó de absoluta contradicción con la CE y el EAC. En palabras del propio TC, “*En el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución*”.

Alegó por tanto que el principio democrático no puede concebirse como un principio constitucional de forma “*aislada*” del resto del ordenamiento, y que la primacía de la CE es una garantía de la democracia.

Antes de terminar, el TC realiza en su Fundamento Jurídico sexto una llamada a una futura modificación constitucional. Aportó la tesis de que todas y cada una de las determinaciones constitucionales eran susceptibles de modificación, pero “*siempre y cuando ello no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales*”, lo cual necesita para ello que “*el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre en todo caso, inexcusable*”. Para el TC, el Parlamento catalán optó por un procedimiento fuera de los cauces previstos en el artículo 168 CE, el cual se entiende lógicamente vulnerado. Afirmó, que la Cámara no podía erigirse como fuente de legitimidad jurídica y política, “*hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad*”.

Y por último, el TC se pronunció en relación sobre el “*derecho a decidir*”. En este sentido, el TC defendió que este derecho no se proclamaba desde un punto de vista independiente o directamente vinculado al principio primero de autodeterminación o soberanía del pueblo catalán, sino que se abordaba desde una perspectiva de aspiración política incluida en la parte inicial de la Declaración y en distintos principios de la misma (segundo, tercero, séptimo, noveno y párrafo segundo).

Estos principios, según el TC, avalaban este derecho a decidir y lo convertían en una aspiración política a la que solo podía llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respecto a los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad, expresamente proclamados en la Declaración.

No obstante, este fundamento tenía sus peculiaridades, puesto que el TC aportó una serie de matices que cada uno de estos principios debía respetar para que el derecho a decidir se ajustara a la legalidad constitucional.

El primero de ellos es el de legitimidad democrática. El TC lo describe como uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. En cuanto a sus manifestaciones, el TC lo definió como aquel principio que permite que los ciudadanos elijan por sí mismos a sus representantes, como también, la que *“impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, y la que exige que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría”*<sup>46</sup>.

El segundo de los principios que fueron objeto de aclaración por el TC es el principio cuarto de la Declaración, el de diálogo. En este apartado el TC quiso desvincularse y, a la vez, realizar una especie de llamamiento a los poderes públicos, en especial, a los partidos políticos, que según éste, *“son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito”*<sup>47</sup>.

El último de los principios que aborda el TC es el de legalidad. En este contexto, y según la tesis del Alto Tribunal, supone la subordinación, en este caso, de la Comunidad Autónoma a la CE como al resto del ordenamiento jurídico. Esta primacía de la CE, dice el TC, no supone una *“adhesión positiva”* a la norma fundamental, puesto que el TC mismo ha reconocido reiteradamente en alguna de sus sentencias que tienen cabida en el ordenamiento constitucional cuantas ideas se quieran defender, no existiendo un *“núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional”*<sup>48</sup>. Es decir, que el planteamiento de concepciones u opiniones que pretendan modificar el sentido mismo del orden constitucional está permitido siempre bajo el respeto de los derechos fundamentales y democráticos, intentando siempre llegar a la consecución de esos fines

---

<sup>46</sup> STC 42/2014, FJ 4.

<sup>47</sup> *Idem*.

<sup>48</sup> STC 31/2009, FJ 3.

desde los procedimientos de reforma de la CE, esto es, que la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, en este caso, la catalana, es quien tiene reconocida por la CE la iniciativa de reforma constitucional (artículos 87.2 y 166), aunque de forma indirecta, formule una propuesta al Parlamento español, quien debe entrar a decidir.

Por todas estas razones el TC terminó declarando inconstitucional y nula la cláusula primera de la Declaración, que proclamaba el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña. Además, el TC añadió que vulneraba, tal y como defendía la Abogacía del Estado, los artículos 9.1 y 168 CE en la medida en que consagraba los principios de primacía de la CE y sometían la reforma del Título Preliminar de ésta a un procedimiento y requisitos determinados.

Asimismo, el TC terminó declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del principio primero titulado “*Soberanía*” por contradecir los artículos 1.1, 1.2, 2 CE, así como los artículos 1 y 2.4 EAC.

## 2.2 LA STC 31/2015 DE 25 DE FEBRERO

### 2.2.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES

El 29 de septiembre de 2014, el Gobierno de España presentó recurso de inconstitucionalidad contra una serie de preceptos incluidos en la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras normas de participación ciudadana (en adelante, Ley 10/2014).

Esta Ley, tenía por objeto, conforme a su artículo 1.1, “*el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de los mecanismos de las consultas populares no referendarias y otras formas y mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en el ámbito competencial de la Generalitat y las entidades locales*”.

El objeto de recurso se basaba en los artículos 3 a 39 del título II, las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición final primera, en lo que resulta de aplicación a dicho título II.

El Gobierno, de la mano del Abogado del Estado, presentó su recurso dividiéndolo en dos partes. La primera abordaba la inconstitucionalidad de la regulación de las consultas no referendarias en el ámbito autonómico, por vulneración de las competencias exclusivas que el ordenamiento otorga al Estado en materia de regulación y autorización de consultas referendarias, así como la reserva de ley orgánica en materia de referéndum (artículo

149.1.32 CE). En la segunda parte, se planteaba la inconstitucionalidad de una serie de preceptos que veremos a continuación, alegando, que dichos preceptos entraban en contradicción con la legislación básica estatal en materia de consultas populares.

El Abogado de Estado comenzó el recurso de inconstitucionalidad alegando que el título II de la Ley contenía una regulación específica de referéndum, intentándola encubrir la mediante el uso de fórmulas, redacciones o definiciones, que lo que perseguían era evitar identificar el objeto de la Ley con el de un referéndum. El Abogado del Estado defendió que, en realidad, de lo que se trataba era de una llamada al cuerpo electoral mediante un procedimiento electoral, con independencia del nombre jurídico que se utilizaba.

El escrito de interposición analizaba igualmente la competencia del Estado en materia de consultas referendarias, en virtud del artículo 149.1.1 CE, en conexión con el artículo 23.1 CE, el cual reconoce el derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos. Menciona el artículo 149.1.18 CE, conforme al cual corresponde al Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración electoral y la regulación de las bases del régimen jurídico de la Administración local, bajo cuyo amparo compete al Estado la regulación de las consultas populares municipales; cita el art. 149.1.32 CE, en cuya virtud corresponde al Estado la decisión de autorización de cualquier consulta popular por vía de referéndum, siendo una competencia que no se limita a la autorización estatal para la convocatoria, sino que *“ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación”* (STC 31/2010, de 28 de junio), lo que incluye la previa habilitación o previsión abstracta del tipo, figura o modalidad referendaria efectuada por las Cortes Generales. Precisamente se refería a la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 92.3 CE, la LO 2/1980, por lo que en ningún caso, dice el Abogado del Estado, podía hablarse de la existencia de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat de una consulta mediante votación de carácter referendario.

Por otra parte se argumenta que el artículo 81.1 CE establecía una reserva de ley orgánica en relación con determinadas materias, entre las que se incluían: a) el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, lo que implicaba, según el Letrado del Estado, la regulación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, en este caso, el derecho de participación directa consagrado en el artículo 23.1 CE, mediante la institución del referéndum; b) la regulación del régimen electoral general, que se concreta en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general

(en adelante, LOREG); y las demás materias contempladas en la Constitución, previsión genérica que se plasma en el art. 92.3 CE, que remite a una ley orgánica la regulación de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución; previsión que se materializó en la aprobación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

En cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de referéndum, el Estado defendió que se limitan a las consultas de naturaleza no referendaria, alegando el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) el cual dispone que la Generalitat ostenta la “*competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria (...) de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución*”, alegando además la STC 31/2010, de 28 de junio, por lo tanto, que en ningún caso se atribuye a la Generalitat competencias en materia de establecimiento y regulación de referendos.

El Estado abordó una serie de consideraciones relativas a las características típicas del referéndum<sup>49</sup>, las cuales en este caso vamos a omitir, puesto que son aquellas que tuvimos oportunidad de conocer en el análisis de la STC 103/2008, de 11 de septiembre.

Así mismo, se alegaba que el artículo 12 CE (mayoría de edad de los españoles a los 18 años) había sido infringido, en relación con las normas que lo desarrollan en la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general, por los preceptos que en el artículo 5.1 de la Ley controvertida determinaban que “*pueden ser llamados*” a participar en estas consultas los mayores de dieciséis años.

Por otro lado, el artículo 13.2 CE atribuía sólo a los españoles los derechos reconocidos por el art. 23 de la propia Norma fundamental, con la única y condicionada salvedad en orden al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, y que habría sido vulnerado, en consecuencia, por las reglas que en el artículo 5.1 de la Ley citada consideraban «*personas legitimadas*» para votar en estas consultas a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados [apartados b) y c) del repetido artículo 5.1].

Además, según la tesis del Estado, el artículo 18.4 CE también fue objeto de recurso, en relación con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter

---

<sup>49</sup> STC 31/2014, Antecedente 1º.



personal, por el artículo 6 de la Ley (registro de participación en consultas populares no referendarias), en la medida en que su apartado 3 no exigía el consentimiento del interesado para la comunicación de sus datos al referido registro por aquellos otros de los que se nutría (apartado 2 del mismo artículo 6).

Así mismo, se argumenta por referencia al artículo 68.5 EAC, el cual dispone que los actos, disposiciones generales y normas que emanan del Gobierno o de la Administración de la Generalitat deben ser publicados en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, y, en contra de lo prevenido en el artículo 12.3, con arreglo al cual *“una vez firmado el decreto de convocatoria de la consulta, las instituciones convocantes deben abrir un periodo de difusión institucional”*. Entendió el Abogado del Estado que tal previsión legal era contraria al citado artículo 68.5 EAC, en cuanto que el precepto que se impugnaba estaba *“previando un efecto jurídico de la convocatoria aún antes de su publicación”*.

De igual forma, se denunciaba un fraude a la Constitución, en la medida en que la Ley impugnada tenía, según el Abogado del Estado, la única finalidad de habilitar la convocatoria por la Generalitat de una consulta referendaria, asumiendo competencias exclusivas del Estado.

La segunda parte del recurso presentado por el Gobierno, estaba dirigido a sostener la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley autonómica referidos a las consultas populares locales (artículos 3.2, 4.3, 10, 12, y 38), por su contradicción con la legislación orgánica y básica estatal en dicha materia, recogidas en la disposición adicional de la ya citada Ley Orgánica 2/1980 y en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, el cual dispone que *“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”*.

Vistos los hechos expuestos por parte del Estado, vamos a pasar a las alegaciones hechas por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

El 10 de octubre de 2014, el Gobierno catalán presentó escrito de alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad del Gobierno central. Este escrito se fundamentaba en las siguientes consideraciones.

A su juicio, la Ley recurrida venía a subsanar la ausencia de regulación legal de instrumentos de consulta en el ámbito de Cataluña, con la finalidad de instrumentar cauces de participación a través de los cuales los ciudadanos de Cataluña pudieran expresar sus opiniones y aspiraciones políticas sobre aquellos aspectos de la vida pública que pudieran tener trascendencia para las políticas públicas de la Generalitat<sup>50</sup>. Defendía que la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, era insuficiente, lo que conllevaba a tener que abordar medidas legislativas tendentes a superar la “*crisis de representatividad*”<sup>51</sup> que se daba en España.

Según el Gobierno autonómico, lo que la Ley recurrida perseguía, no era regular un referéndum, sino “*consultas no referendarias*”, que persiguieran conocer las opiniones de la población sobre aquellas cuestiones que se sometieran a consulta y cuyos resultados de ningún modo hubieran sido vinculantes. En cuanto a la votación, se defendía como una forma “*técnica instrumental*” de hacer efectiva dicha consulta, lo que de ningún modo se asimilaba, dice la parte recurrente, a la votación electoral o la de referéndum. Por ello, defendían que tal consulta se encontraba dentro de los límites del principio de libertad ideológica y de expresión.

Por otra parte, si bien es cierto que se producía una llamada a los ciudadanos desde un poder público, ni el sujeto consultado, ni el procedimiento y garantías se correspondían con aquellas propias de un referéndum. Alegaban, que la especial trascendencia política del objeto sobre el que se produce una consulta, bastaba para determinar que la misma fuese un referéndum.

En relación a lo anterior, sigue manteniendo la parte recurrente que el sujeto llamado a consulta por la Ley en conflicto, no era tampoco el cuerpo electoral, pues la Ley no determinaba un sujeto único concreto a quien formular preguntas, sino que determinaba el sujeto en relación a cada caso, dependiendo del decreto de convocatoria y siempre dentro de unos grupos predefinidos que no se correspondía con el colectivo de ninguno de los censos electorales que servían para la celebración de elecciones.

En cuanto a la competencia, la Generalitat catalana alegaba que la Ley no infringía el artículo 149.1.32 CE, pues se había actuado dentro de las competencias que el artículo 122 EAC otorgaba al Gobierno autonómico.

---

<sup>50</sup> STC 31/2015, Antecedente 7º.

<sup>51</sup> *Idem.*

Por otro lado, en cuanto a las alegaciones del Abogado de Estado referidas a la invasión competencial de ley orgánica (artículo 81.1 CE) que hacía la Ley controvertida en determinadas materias (el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, la regulación del régimen electoral general), el abogado de la Generalitat negaba la existencia de tal infracción, puesto que no se realizaba un llamamiento al conjunto de la ciudadanía española, titular de la soberanía, alegando que lo que se perseguía eran opiniones y aspiraciones políticas sin eficacia vinculante.

En respuesta al Abogado del Estado, los representantes del Gobierno y Parlamento catalán alegaron que los preceptos impugnados no vulneraban la doble reserva de ley orgánica que establece la CE para las consultas populares por vía de referéndum, concretamente en sus artículos 92.3 y 81.1 en relación con el artículo 23.1, ni tampoco las prescripciones relativas de la LO 2/1980, de 18 de enero, o el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, puesto que para ellos, en este caso se trataba de regular consultas populares no referendarias. En este sentido, el TC sentenció que *“habiendo apreciado ya que todas las consultas generales reguladas en la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, cualquiera que sea su ámbito territorial en el que pretendieran celebrarse (autonómico, municipal o supramunicipal), son inconstitucionales – por su carácter referendario resulta ya innecesario su contraste con el artículo 71 LBRL, pues cumplan o no las exigencias de este precepto estatal las consultas generales de ámbito local contempladas en la Ley impugnada, seguirán siendo inconstitucionales”*.

Por otra parte, en cuanto a la impugnación por parte del Estado de los preceptos 3.2, 4.3, 10, 12, y 38 de la Ley, se defendía su legalidad, por cuanto se entendía que las consultas populares no referendarias de carácter local se encontraban amparadas por las competencias exclusivas de los artículos 122 y 160 EAC.

La Generalitat alegaba, que del tenor literal del artículo 92.3 CE, que prevé las modalidades de referéndum previstas en la Constitución, podía entenderse que las consultas populares municipales y autonómicas se encontraban exentas de la aplicación de dicho precepto. Dada que la autorización estatal prevista en el artículo 149.1.32 CE y artículo 2 de la Ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum está destinada para las consultas populares por vía referéndum, se alegó, que dichos preceptos se encontraban exentos de aplicación, puesto que en el caso que les ocupaba se trataba de una consulta popular no referendaria.

El Gobierno catalán, consideraba que en el escrito no se producía lesión alguna del artículo 71 LBRL, al entender que este precepto no regulaba con carácter general las

modalidades de consultas populares de ámbito local, sino exclusivamente aquellas de ámbito municipal que tuvieran carácter referendario y con autorización expresa del Estado, por lo que el Gobierno autonómico entendió que no eran aplicables a los supuestos de consultas populares no referendarias de ámbito local.

Hechas estas consideraciones por las partes, el TC procedió a examinar el objeto del recurso.

### 2.2.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En primer lugar, el TC comenzó realizando una distinción entre dos conceptos: participación política (directa o indirecta) recogido en el artículo 23.2 CE, y el de participación ciudadana.

En el primero de ellos, los supuestos “*habrían de ser, en todo caso, excepcionales*”, y pone como ejemplo algunos instrumentos como la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE) o el régimen de concejo abierto (artículo 140 CE). En cuanto al segundo, lo aborda como un instrumento a través del cual los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones a través de distintos ámbitos: artículo 9.2 CE, en el que los poderes públicos tienen el mandato para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, o bien, el artículo 48 CE, en el que se establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. Pues bien, el TC encuadra esta última no como una forma de democracia directa ni representativa, sino “*más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6)*”.

Una vez realizada esta aclaración, el TC realizó un breve paréntesis fundamental, y es que se refirió a las consultas populares no referendarias como un efecto consentido por el artículo 149.1.32 CE que regula las consultas populares por vía de referéndum. A su parecer, es el legislador orgánico y estatutario el que lo ha introducido en el bloque de constitucionalidad mediante el artículo 122 EAC a través de encuestas, audiencias públicas, foros de participación, etc. Es por ello, dice el TC, que deben distinguirse dos tipos de instituciones diferentes: el referéndum y las consultas no referendarias.

A su parecer, la primera de ellas se refiere al derecho de participación política directa en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE), mientras que la segunda, se refiere al mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2 CE y concordantes).

Una de las anotaciones fundamentales que realiza el TC tiene que ver con las alegaciones hechas por el Gobierno de la Generalitat en cuanto al carácter no vinculante de la consulta en cuestión. Y es que concluye el TC que el hecho de que la consulta no sea jurídicamente vinculante es irrelevante, pues *“es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado”* (STC 103/2008).

El TC entró a examinar la primera de las alegaciones hechas por el Estado central, en cuanto a que es el Estado el que asume la competencia local en materia de consultas. El TC estableció una distinción entre consultas populares de ámbito nacional y consultas populares de carácter municipal o supramunicipal. En palabras del TC, estas consultas sectoriales delimitan *“con pleno respeto a las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación, a las personas que pueden participar”*, realizando esa delimitación *“en función... de los intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta (...)”*. Es decir, que las consultas sectoriales tienen como finalidad la de realizar cuestiones a un conjunto más delimitados de sujetos, no así las consultas generales, las cuales, tienen su ámbito de aplicación hacia aquellas personas establecidas en el artículo 5.1 de la Ley recurrida. Es por ello, que el TC permitió así la posibilidad de realizar consultas sectoriales cuya regulación fuera competencia del legislador autonómico gracias al artículo 122 EAC y lo establecido en una de sus sentencias, la 31/2010, de 28 de junio, en cuyo fundamento jurídico 69 señalaba que *“cabén, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que se cualifican una consulta como referéndum”*.

En base a ello, el TC procedió a declarar la inconstitucionalidad de todos aquellos preceptos cuya razón de ser no estuviera indisolublemente ligada a los elementos definidores de las consultas. Por todo ello, declaró la inconstitucionalidad del artículo 3.3 y los apartados 4 a 9 del artículo 16, ambos de la Ley recurrida, por entender que dichos artículos se encargaban de recoger aspectos ligados a las consultas generales, y no exclusivamente de consultas sectoriales<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Artículo 3.3 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre: *“Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5. Las consultas sectoriales son las que pueden dirigirse, por razón de su objeto específico, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 5.2, a un determinado colectivo de personas.”*

Por su parte, los apartados 4 a 9 del artículo 16 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre disponen: 4. Cada comisión de seguimiento está formada por cinco miembros designados por la Comisión de Control entre juristas y politólogos de

En cuanto a la segunda parte del recurso, destinada a razonar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos que se referían a las consultas de carácter local (artículos 3.2, en su inciso relativo a los entes locales, 4.3, 10, 12 y 38 de la Ley 10/2014, a los que el Abogado del Estado apunta una contradicción con la legislación orgánica y básica estatal sobre la materia, integrada por la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum y por el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local), el TC recuerda que la Abogacía del Estado alegaba, por un lado, que la normativa autonómica se apartaba de la normativa estatal en varios aspectos, el primero, que el acuerdo municipal de convocatoria de consulta fuera aprobado por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento, por otro lado, tampoco se preveía que la convocatoria estuviera precedida de la autorización del Gobierno de la Nación y, además, se regulaban consultas populares de ámbito supramunicipal, pese a no estar contempladas en la legislación estatal.

En cuanto a las alegaciones hechas por el Abogado del Estado relacionadas con la vulneración competencial en materias reservadas al Estado, del artículo 149.1.18 CE, el TC se refirió a la Disposición Adicional de la LO 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, en la cual, se dice textualmente que *“las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios y de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”*.

---

reconocido prestigio: dos a propuesta del Consejo de la Abogacía Catalana, uno a propuesta del Colegio de Politólogos de Cataluña, uno a propuesta del Consejo de Gobiernos Locales y uno a propuesta del Gobierno. 5. En caso de que las designaciones a que se refiere el apartado 4 no puedan llevarse a cabo, las vacantes de estos miembros deben cubrirse mediante designación efectuada directamente por la Comisión de Control entre juristas y politólogos de reconocido prestigio. 6. El nombramiento de los miembros de las comisiones de seguimiento debe efectuarse por decreto del presidente de la Generalidad si la consulta es de ámbito de Cataluña, o del presidente de la entidad local si la consulta es de ámbito local. En el caso a que se refiere el artículo 4.3.e, el nombramiento corresponde al presidente de la Generalidad. 7. Los miembros de la comisión de seguimiento nombrados deben elegir por mayoría al presidente y al secretario en la sesión constitutiva. 8. El mandato de los miembros de las comisiones de seguimiento se corresponde con la duración del proceso de la consulta. Se nombran dentro de los tres días posteriores a la convocatoria y el mandato finaliza una vez transcurridos noventa días desde la celebración de la consulta. Las comisiones de seguimiento deben constituirse dentro de los tres días posteriores al nombramiento de sus miembros. 9. En las consultas populares no referendarias de ámbito local, el pleno del órgano convocante debe constituir, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple, una comisión de seguimiento integrada por cinco miembros. En el caso a que se refiere el artículo 4.3.e, la designación corresponde a la Comisión de Control.

Además, el TC se refirió a la norma de remisión, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, dispone en su artículo 71 lo siguiente: “*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*”. En base a todo ello, el TC dio la razón al Abogado del Estado, al entender que puesto que todas las consultas generales reguladas en la Ley catalana 10/2014, sin importar su ámbito competencial, son inconstitucionales (por su carácter referendario) ésta también debía serlo, con independencia de su contraste con los requisitos del artículo 71 LBRL.

Pues bien, en relación a las consultas sectoriales que se suscitaban en el ámbito local, el TC hizo suyo el fundamento jurídico 69 de la STC 31/2010, de 28 de junio, considerando que la exclusividad de la competencia atribuida a la Generalitat en virtud del artículo 122 EAC había de serlo sin perjuicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (artículo 149.1.18 CE). Por tanto, el TC declaró que el legislador estatal puede regular los aspectos básicos de consultas sectoriales en el ámbito local, aplicando siempre el título competencial del artículo 149.1.18 CE. El problema fue que el Estado “*no ejerció dicha competencia*” en el artículo 71 LBRL, sí invocado por el Abogado del Estado, por lo que el TC terminó desestimando su alegación. Una vez resueltos los preceptos impugnados por razón competencial, el TC procedió a examinar aquellos preceptos del título II de la ley recurrida por su contenido material, en relación a aquello que pudiera afectar a las consultas sectoriales.

En primer lugar, se alegaba por la parte actora la inconstitucionalidad del artículo 6.3 de la Ley en cuestión, relativo al registro en consultas populares no referendarias, lo que contradecía, según la Abogacía del Estado, el artículo 18.4 CE, en relación con el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal (comunicación de datos entre Administraciones públicas)<sup>53</sup>. El TC declaró que en este supuesto no había causa de inconstitucionalidad, puesto que el artículo 21 alegado por la Abogacía del Estado se aplica en aquellos casos de comunicación de datos entre “*otras*”

---

<sup>53</sup> “La comunicación y actualización de los datos de los registros a que se refiere el apartado 2 por parte del órgano responsable no requieren el consentimiento del interesado, de acuerdo con la normativa de protección de datos”.

Administraciones, mientras que el registro de población de Cataluña como el registro de catalanes y catalanas en el exterior, conformaban una misma estructura administrativa de la Generalitat, por lo que no habría comunicación de datos entre distintas Administraciones.

La última de las infracciones materiales con relevancia es la referida al apartado 3 del artículo 12 de la Ley controvertida, referente al decreto de convocatoria<sup>54</sup>. El Abogado de Estado invocó el artículo 65 EAC, de conformidad con el cual, dichos actos deben ser publicados en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Defendía que el precepto en cuestión entraba en contradicción con el precepto estatutario, en la medida en que aquél imponía un deber institucional, lo que podía prever un efecto jurídico del decreto de convocatoria incluso antes de su publicación.

Tal petición fue rechazada por el TC alegando que el precepto no perseguía un efecto jurídico antes de su publicación, sino un acto material con el objetivo de la “*difusión institucional*” tras la firma del decreto de convocatoria, tal y como había defendido el Gobierno de la Generalitat en su escrito de alegaciones.

En resumen, el TC declaró dar por inconstitucionales las dos primeras frases del artículo 3.3 y los apartados 4 a 9 del artículo 16 de la Ley recurrida, no sin antes aclarar, que el resto de preceptos integrantes en la Ley, no serán inconstitucionales siempre que se interpreten y apliquen a consultas sectoriales reguladas en la misma Ley.

### **3. LA CELEBRACIÓN DE LA CONSULTA DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2014**

La consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, convocada el 9 de noviembre de 2014 (también conocida como 9N), fue un proceso jurídico-político que surgió como respuesta del Parlamento de Cataluña al descontento generalizado de su población en sus relaciones con el Estado central.

Tras varios meses de negociaciones entre los distintos partidos políticos a favor de la independencia e integrados en el Parlamento catalán (CiU, ERC, ICV-EUiA y CUP), en diciembre de 2013, el Presidente del Gobierno autonómico, Artur Mas, convocó la Consulta de 9N con el objetivo de conocer la opinión de sus ciudadanos sobre si Cataluña debía ser o no un Estado y, de ser así, si éste debía ser un Estado independiente.

---

<sup>54</sup> Artículo 12.3 Ley 10/2014: “Una vez firmado el decreto de convocatoria de la consulta, las instituciones convocantes deben abrir un período de difusión institucional para garantizar el derecho a la información sobre el objeto y el procedimiento de la consulta”.



Una vez convocada la Consulta, en enero de 2014 el Parlamento solicitó al Congreso de los Diputados la autorización para recibir la competencia necesaria para autorizar, convocar y celebrar un referéndum consultivo sobre el futuro de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, con 299 votos en contra, la autorización fue denegada, lo que trasladó al Parlamento de Cataluña un descontento de los distintos partidos políticos independentistas que desencadenaría una serie de acontecimientos.

Así, el Parlamento autonómico procedió a elaborar una Ley de Consultas Catalana para crear un marco normativo amparado en el artículo 122 del EAC que permitiera dar viabilidad a la Consulta del 9N<sup>55</sup>. Tras su confección por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, la norma fue aprobada por el Parlamento Catalán por 106 votos a favor.

A la luz de los acontecimientos, el Gobierno español, con previo dictamen a favor del Consejo de Estado, decidió interponer, de la mano de la Abogacía del Estado, recurso de inconstitucionalidad contra la propia Ley 10/2014 de Consultas y el Decreto 129/2014 de convocatoria de la misma. En cuanto a la primera, el Gobierno de la Nación interpuso el ya analizado recurso contra la Ley de Cataluña 10/2014, de Consultas Populares no Referendarias y Participación Ciudadana. En segundo lugar, el recurso iba dirigido íntegramente contra el Decreto 129/2014, de la Generalidad de Cataluña, así como sus Anexos, de Convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

Como ya tuvimos oportunidad de ver en páginas anteriores, los recursos de inconstitucionalidad fueron admitidos a trámite, lo que desencadenó la suspensión cautelar de la consulta del 9N. No obstante, el Gobierno de la Generalitat catalana no estuvo de acuerdo, y de la mano de su Presidente, manifestaron su intención de impulsar una alternativa al 9N, que fue llamada “proceso participativo”. Este proceso alternativo consistía, bajo la colaboración de voluntarios y asociaciones civiles (sin dejar constancia documental publicada de las ordenes que se impartían) de ejercitar exactamente la misma consulta del 9N que había sido suspendida. Por otra parte, las sedes públicas fueron abiertas para que los ciudadanos pudieran acudir a votar a la vez que los funcionarios del Departamento de Educación ofrecían sus servicios voluntariamente para el control de las

---

<sup>55</sup> Artículo 122 EAC: “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”.

sedes electrónicas destinadas al efecto. No obstante, este gesto fue visto a ojos de los distintos partidos políticos como un acto típico de un fraude de ley o fraude constitucional.

#### **IV. ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS EN CATALUÑA**

##### **1. LA DECLARACIÓN SOBERANISTA: LA RESOLUCIÓN 1/XI**

La Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento catalán vino a generalizar una vez más el descontento de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el proceso soberanista. Como resultado de las elecciones autonómicas celebradas el 27 de septiembre del año 2015. El Parlamento catalán decidió aprobar la propuesta de Resolución presentada por el Grupo Parlamentario Junts pel Sí y por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular – Crida Constituent y Catalunya Sí que es Pot.

La Resolución 1/XI ponía de manifiesto una serie de aspectos ligados exclusivamente a sentar las bases de una futura Comunidad Catalana independiente, así como la hoja de ruta que el futuro Gobierno de Cataluña debía estar dispuesto a cumplir.

La Resolución estaba formada por nueve apartados acompañados de un Anexo el cual especificaba aspectos concretos en materia de pobreza energética, vivienda, sanidad, educación, garantía de las libertades públicas, administraciones locales, refugiados, derecho al aborto y financiación de un plan de choque social y gestión de la deuda.

En el primero de los apartados se defendía la legalidad del procedimiento, alegando que éste se encontraba bajo el mandato de los resultados de las elecciones del año 2015. Por su parte, el apartado segundo venía a determinar algo que ya era sabido, la intención de iniciar un proceso solemne de creación de un Estado catalán independiente bajo la forma de República.

Pero sin duda los apartados más polémicos de la Resolución que se plasmaron en los puntos conflictivos de la STC 259/2015, fueron el sexto y octavo. En cuanto al apartado sexto, el Parlamento de Cataluña consideraba que era él mismo quien ostentaba la soberanía, en este caso autonómica, por tanto, no debía supeditarse a las decisiones de las instituciones del Estado español, particularmente del Tribunal Constitucional, al cual consideraba falta de legitimidad y de competencia. Por su parte, el apartado octavo puso de manifiesto un mandato hacia el futuro Gobierno catalán, el cual no debería responder a las normas y mandatos emanados del Estado español, en otras palabras, debía responder exclusivamente a las directrices del Parlamento catalán en lo que ellos pensaban como un

ejercicio de protección a los derechos fundamentales que pudieran resultar lesionados por decisiones del Estado español.

Todo ello provocó que dicha Resolución fuera impugnada ante el TC, quien se pronunció, como hemos dicho, en la STC 259/2015.

## **2. LA STC 259/2015, DE 2 DE DICIEMBRE**

### **2.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y DE HECHO. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Tras las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el 27 de septiembre de 2015, los partidos a favor de la independencia de la Comunidad Autónoma catalana, Junts pel Sí y CUP-CC (con 62 escaños y 10 escaños respectivamente) obtuvieron en coalición un resultado que les ha permitido desde entonces que el Parlamento Catalán pueda tomar libremente decisiones encaminadas a la independencia de Cataluña sin necesidad de negociación con los distintos partidos de la oposición incluidos en la Cámara catalana<sup>56</sup>. En la Resolución 1/XI, y gracias a las mayorías obtenidas por los partidos a favor de la independencia de Cataluña, se pretendían y se aprobaron las siguientes medidas más destacadas que exponemos literalmente a continuación:

- Primero. El Parlamento de Cataluña constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015 se basa en una mayoría en escaños de las fuerzas parlamentarias que tienen como objetivo que Cataluña sea un Estado independiente, y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado.
- Segundo. El Parlamento de Cataluña declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de República.
- Tercero. El Parlamento de Cataluña proclama la apertura de un proceso constituyente ciudadano, participativo, abierto, integrador y activo para preparar las bases de la futura Constitución catalana.

---

<sup>56</sup>[http://dogc.gencat.cat/es/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&documentId=699914&language=es\\_ES](http://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=699914&language=es_ES).

- Cuarto. El Parlamento de Cataluña insta al futuro Gobierno a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas estas declaraciones.
- Quinto. El Parlamento de Cataluña considera pertinente iniciar en el plazo de treinta días la tramitación de las Leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública.
- Sexto. El Parlamento de Cataluña, como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente, reitera que esta cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, que considera falta de legitimidad y de competencia, a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras sentencias.
- Séptimo. El Parlamento de Cataluña debe adoptar las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión del Estado español, de una forma democrática, masiva, sostenida y pacífica que permita el empoderamiento de la ciudadanía a todos los niveles y se base en una participación abierta, activa e integradora.
- Octavo. El Parlamento de Cataluña insta al futuro Gobierno a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan resultar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español, como los especificados en el anexo de esta Resolución.
- Noveno. El Parlamento de Cataluña declara su voluntad de iniciar negociaciones para hacer efectivo el mandato democrático de creación de un Estado catalán independiente en forma de República, y acuerda ponerlo en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la comunidad internacional.

La impugnación promovida por el Gobierno central se fundamentaba en los siguientes motivos.

El primero de ellos se apoyaba en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que tuvimos ocasión de estudiar en apartados anteriores. En ella se hacía referencia a los “*efectos jurídicos*” que una Resolución debía tener para poder ser sometida a impugnación por inconstitucionalidad<sup>57</sup>. De acuerdo con esto, entendió el Abogado del Estado, y así concluyó el TC, que el acto por sí mismo era perfecto o definitivo, al ser adoptado por el Parlamento de Cataluña, tras previo debate y votación, expresiva de una manifestación institucional de la voluntad de la Cámara. Es por ello que se concluyó la existencia de efectos jurídicos en ella, ya que en ésta, el Parlamento catalán se consideraba poder constituyente en orden a la creación de una República de Cataluña, ordenando al Gobierno de la Generalitat la adopción de las medidas necesarias a tal fin, incluyendo por ello la elaboración de una Constitución, creación de estructuras de Estado, inaplicación de normas estatales en Cataluña, y la desobediencia de las instituciones del Estado, entre ellas, las del TC.

Por otro lado, el Abogado del Estado alegó la vulneración de los principios constitucionales esenciales del Preámbulo de la CE, además de los artículos 1,2, 3 y 23 CE. Todo ello porque la Resolución pretendía romper el marco de convivencia constitucional al atribuirse al Parlamento de Cataluña la condición de cámara constituyente, cambiando el régimen de democracia representativa al de uno de “*corte plebiscitario*”, al realizar un llamamiento a los ciudadanos y al Gobierno catalán para la desobediencia de las normas comunes de convivencia de todos los españoles<sup>58</sup>.

Además, el Letrado del Estado alegó que no se trataba de un movimiento aislado, sino de una “*continuación de una sucesión reiterada de iniciativas y actuaciones de las instituciones de la Comunidad Autónoma*”<sup>59</sup>.

El Abogado del Estado continuó desvirtuando la Resolución alegando lo que llamaban “*manifiesta inconstitucionalidad*” de la citada Resolución por vulneración de los artículos 1.1, 1.2, 1.3, 9.1, 23, 164 y 168 CE<sup>60</sup>. Entendió que no está permitido que el Parlamento autonómico pueda atribuirse la condición de un poder constituyente, capaz de realizar un proceso rupturista impuesto unilateralmente, no respetando el resto de principios de la CE.

---

<sup>57</sup> STC 42/2014, FJ 2.

<sup>58</sup> STC 259/2015, Antecedente 2º.

<sup>59</sup> STC 259/2015, Antecedente 2ºb.

<sup>60</sup> STC 259/2015, Antecedente 2ºc.

Al igual que anteriores sentencias que hemos tenido oportunidad de consultar, en ésta, el Letrado del Estado recordó la tesis expuesta por el TC en cuanto a que la soberanía nacional reside en el pueblo español, infringiendo por ello el artículo 1.2 CE<sup>61</sup>.

Lo mismo ocurre con los principios de indisolubilidad de la Nación y patria de todos los españoles (artículo 2 CE). Según la parte actora, *“la soberanía del pueblo catalán, como poder constituyente, supone atribuirle el derecho de secesión que podrá ejercitar si esa es su voluntad; esto es, supone atribuirle el poder de disolver, por su sola y exclusiva voluntad, lo que la Constitución proclama indisoluble y dividir lo que declara indivisible”*<sup>62</sup>.

La misma senda sigue la argumentación de la lesión del artículo 1.3 CE, el cual proclama que *“la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”*. Según la tesis que expuso el Abogado del Estado, este principio se entiende vulnerado si atendemos a lo que se precisa en la Resolución, que declara *“solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república”*<sup>63</sup>.

La Resolución controvertida vulneraba igualmente los preceptos 1.1 y 9.1 CE, en lo referente a la configuración del Estado español como un Estado de Derecho. Según la tesis expuesta por el Abogado de Estado, la Resolución 1/XI mostraba contradicción por algunos de los artículos de su contenido (más concretamente los artículos sexto y octavo) como un acto de *“radical insumisión”* a la CE. En primer lugar, porque en su Apartado sexto se ponía de manifiesto que *“el proceso de desconexión democrática no se supeditará a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional”*, y, además, porque en su Apartado octavo, se *“insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan estar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español”*. Por todo ello, la parte actora alegó que la libertad de un Parlamento o de un Gobierno autonómico para elegir políticas está jurídicamente limitada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, lo que ponía de manifiesto un significado evidente del principio de sumisión a la CE contenido en su artículo 9.1.

---

<sup>61</sup> STC 42/2014, FJ 3.

<sup>62</sup> STC 259/2015, Antecedente 2ºd.

<sup>63</sup> STC 259/2015, Antecedente 2ºf.

Igualmente se entendió lesionado el artículo 23 CE (derecho de participación en los asuntos públicos), al atribuir el carácter de Cámara constituyente al Parlamento de Cataluña, privando por ello al resto de los españoles de su derecho fundamental a participar en los procesos de reforma constitucional, modificando por ello los principios y procedimientos de la democracia representativa y los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos<sup>64</sup>.

Por otro lado, al afirmarse en la Resolución 1/XI que ni el propio Parlamento ni el proceso de desconexión del Estado español se supeditarán a las decisiones del TC (Apartado sexto de la Resolución 1/XI), se entendían vulnerados los artículos 164 CE con relación al artículo 87 LOTC, al presuponer que no se respetarían las decisiones del Tribunal Constitucional.

Igual planteamiento se sostenía en cuanto a la vulneración del artículo 168 CE, en el cual se establece el procedimiento reglado de reforma constitucional necesario si lo que se pretende es el reconocimiento de la soberanía del pueblo de Cataluña para iniciar, por su exclusiva voluntad, una etapa constituyente. Según el Abogado de Estado no cabía en este caso ninguna interpretación conforme a la CE, pues el resultado de la Resolución controvertida suponía una ruptura unilateral del orden constitucional establecido, puesto que las proclamaciones que se establecían en la Resolución no expresaban aspiraciones políticas que pudieran ser resueltas u obtenidas por vías democráticas y constitucionales. Por último, el Abogado del Estado entendió infringido el sistema constitucional de distribución de competencias por los apartados quinto y octavo de la Resolución<sup>65</sup>. En cuanto al Apartado quinto de la Resolución 1/XI y algunas de las disposiciones de su Anexo en materia de Hacienda Pública y Seguridad Social, incumplían, según el Abogado de Estado, las obligaciones derivadas de un Estado de Derecho y del sistema constitucional de distribución de competencias, en la medida en que estas disposiciones

---

<sup>64</sup> STC 103/2008, FJ 4.

<sup>65</sup> Apartado quinto de la Resolución 1/X, de 9 de noviembre de 2015: *“El Parlamento de Cataluña considera pertinente iniciar en el plazo de treinta días la tramitación de las leyes de proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública”*. Por su parte, dice el Apartado octavo: *“El Parlamento de Cataluña insta al futuro gobierno a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta cámara, legítima y democráticamente, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan resultar afectados por decisiones de las instituciones del Estado español, como los especificados en el anexo de esta resolución”*. Y por último, se incluye en su Anexo que: Pobreza energética, vivienda, sanidad, educación, garantía de las libertades públicas, administraciones locales, refugiados, derecho al aborto, financiación de un plan de choque social y gestión de la deuda.

forman parte de la creación de las denominadas “*estructuras de Estado*”<sup>66</sup>, y por tanto, éstas competencias corresponden al Estado en su conjunto, no pudiendo una sola Comunidad Autónoma arrojarle competencia exclusiva en estas materias, además, el Letrado del Estado presentó como antecedentes procedimientos similares como los Autos del TC de 3 de noviembre de 2015, recaídos en el recurso de inconstitucionalidad 3493/2015 y en el conflicto positivo de competencia 3808/2015, en los cuales sí se habían mantenido la suspensión de los preceptos impugnados tanto de la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, como del Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición nacional, y del acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de febrero de 2015 en el que se adoptan el Plan ejecutivo de preparación de las estructuras de Estado y plan de estructuras estratégicas. Por su parte, el Apartado octavo de la Resolución, y el anexo al que se remite, requiere de la misma declaración de inconstitucionalidad que el resto, según el Letrado, al declarar la necesidad de blindar los “*derechos fundamentales que puedan estar afectados por las decisiones de las instituciones del Estado Español*”. En este sentido, el apartado octavo perseguía, según el criterio de la parte actora, la voluntad de incumplir cualquier normativa estatal fundamentada en la creencia de que las instituciones estatales vulneran los derechos fundamentales de los catalanes<sup>67</sup>.

Terminadas las alegaciones del Gobierno central, fue turno del representante procesal del Parlamento de Cataluña.

El representante catalán señaló que el escrito de la Resolución era la manifestación del mandato político que fue adquirido por los grupos parlamentarios que ejercieron la iniciativa, al hilo de los resultados de las elecciones celebradas el 27 de septiembre de 2015. Entendió, que el mandato se fundamentaba en los programas electorales y que estaban sometidos al libre ejercicio democrático del derecho fundamental de participación política.

Al contrario que la Abogacía del Estado, el Parlamento catalán defendía la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre, como un acto de “*naturaleza estrictamente política*” y no jurídica, con el objetivo de expresar la voluntad, aspiraciones o deseos de la Cámara<sup>68</sup>. Para el Parlamento catalán los efectos de la Resolución impugnada eran de mera

---

<sup>66</sup> STC 259/2015, Antecedente 2ºl.

<sup>67</sup> *Idem*.

<sup>68</sup> STC 259/2015, Antecedente 4ºb.



“*instrucción indicativa*” de una aspiración o deseo sometido al principio de legalidad, y no como una disposición vinculante<sup>69</sup>. Por ello, el Parlamento catalán consideraba que la Resolución 1/XI, no tenía los elementos necesarios para ser objeto “idóneo”<sup>70</sup> de un proceso jurisdiccional de inconstitucionalidad, persiguiendo por tanto, que el TC no lo admitiese a trámite.

Otra de las alegaciones que presentaba el Parlamento autonómico era la de considerar la revisión de la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña relativa a la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, que ya estudiamos en páginas anteriores. El Parlamento consideraba que no se permitía una plena capacidad del Parlamento catalán de poder expresar el pluralismo político de la sociedad y la voluntad mayoritaria que él representa. Así mismo, el Parlamento catalán consideraba que la STC 42/2014 no era coherente con el sistema de responsabilidad y de control que el Derecho parlamentario establece respecto de las Resoluciones y Mociones parlamentarias. Defendía, que debía ser reconsiderada la doctrina de dicha Sentencia, pues resultaba imprescindible para preservar el equilibrio entre las instituciones, garantizando al Parlamento autonómico ejercer funciones que le atribuye el marco de la CE y también estatutario, de manera que el TC no pudiera interferir en ellas cuando ese ejercicio careciese del requisito necesario de juridicidad que lo legitima.

En resumen, el Parlamento de Cataluña calificaba la situación como un conflicto relacionado entre la “*justicia constitucional y la representación popular*”<sup>71</sup>; y que, por ello, la impugnación de la Resolución 1/XI debía ser inadmitida por no contener un objeto idóneo, propio de un juicio de inconstitucionalidad por contener elementos estrictamente políticos y no jurídicos. Por ello, se solicitó al TC la inadmisibilidad a trámite de la impugnación de la Resolución controvertida.

Por otra parte, el Parlamento catalán defendía la legalidad de la Resolución entendiendo que ésta era simplemente una declaración de voluntad y de intenciones. Es por eso que mostraban su desacuerdo con la doctrina de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, expuesta en la Resolución 5/X que tuvimos ocasión de estudiar y que reconoce la posibilidad de que las relaciones parlamentarias de impulso político puedan producir efectos jurídicos, aunque estos no sean vinculantes. Para el Parlamento, dicha

---

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> STC 259/2015, Antecedente 4ºe.

doctrina debía ser replanteada o revisada, todo ello con el objetivo de perseguir la declaración de inadmisibilidad de la impugnación de la Resolución 1/XI por ser un acto no idóneo para ser objeto de un procedimiento de constitucionalidad ante el Tribunal.

Antes de pasar a las conclusiones del TC, hay que destacar que el representante procesal del Parlamento de Cataluña no mostró la réplica a todas y cada una de las acusaciones de inconstitucionalidad formuladas por la Abogacía del Estado.

## 2.2 CONCLUSIÓN Y FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Vistas las alegaciones de las partes, el TC procedió a examinarlas.

En primer lugar, el TC justificó la idoneidad de la Resolución para que fuera admitida a trámite. Procedió a dar la razón en este aspecto a la Abogacía del Estado, recordando su Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, según la cual, *“para que una resolución de una Comunidad Autónoma pueda ser objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional es necesario que posea naturaleza jurídica”*, además, *“que sea manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de ésta y no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate”*; y, por último, *“que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos (FJ 2; con cita del ATC 135/2004, de 20 de abril)”*<sup>72</sup>.

Según la tesis anterior, el TC decidió admitir a trámite la impugnación, al entender que el Parlamento catalán es un órgano que expresa la voluntad popular, y en cuanto a los efectos jurídicos, declaró que, sin perjuicio de que también tuviera elementos políticos, la Resolución en cuestión, aunque no pudiera establecer elementos vinculantes en sus destinatarios, no significaba que careciese por ello de elementos jurídicos, al recordar que en la doctrina expuesta en la mencionada Sentencia 42/2014, *“lo jurídico no se agota en lo vinculante”*<sup>73</sup>. Es decir, el TC admitió a trámite la impugnación de la Resolución al entender que si el Parlamento autonómico, a través de la Resolución controvertida, perseguía la creación de una nueva Constitución y un cambio de Estado en uno en forma de República, por tanto, era susceptible de producir efectos jurídicos.

Por otro lado, el TC sostuvo la tesis de que, al contrario que la Resolución 5/X que se sostuvo a examen en la STC 42/2014 y que no excluía seguir los cauces

---

<sup>72</sup> STC 42/2014, FJ 2.

<sup>73</sup> *Idem*.

constitucionalmente previstos para traducir la voluntad política expresada en la Resolución en una realidad jurídica (lo que permitió, una vez examinados y valorados aquellos principios de la Resolución 5/X, una interpretación conforme a la CE) , se entendía que la Resolución 1/XI había carecido de la utilización de los “*cauces constitucionales previstos*” para la reconversión en un estado independiente, es decir, que la Resolución 1/XI no respetaba los elementos formales previstos en el artículo 168 CE<sup>74</sup>. El TC puso de manifiesto que la clave del conflicto jurídico – político no era la compatibilidad o no de los artículos de la Resolución con la CE, sino la auto designación que el Parlamento catalán hacía de sí mismo como único sujeto que ostentaba la soberanía y expresión del poder constituyente. Por tanto, el TC pasó a examinar con atención una serie de conceptos que la Resolución controvertida contenía.

Estos términos fueron los de “*Constitución*” (Apartado tercero), “*Soberanía*” y “*poder constituyente*” (Apartado sexto). En relación con el concepto de Constitución, el TC afirmó que se presenta como una norma “*incondicionada y condicionante*” de cualquier otra norma en nuestro ordenamiento jurídico, y por tanto, “*ciudadanos y poderes públicos se encuentran sometidos a ella*”<sup>75</sup>. Por ello, se trata de una norma superior, a la que todos los ciudadanos quedan sujetos (artículo 9.1 CE) y en especial, supone para los poderes públicos tanto un deber de sujeción a ella como un deber de acatamiento a dicha norma fundamental. Este sometimiento a la CE, dijo el TC, era “*otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente*” (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18). Este principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la CE, lo que se traduce en que toda decisión del poder público quede sujeta a la CE sin excepciones. Para garantizar que esto fuera así, el TC defendió su posición como órgano encargado de la función de intérprete supremo de la CE (artículo 1 LOTC) y al cual corresponde custodiar la permanente distinción entre la “*objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél*”<sup>76</sup>.

Por otra parte, el TC sostuvo que la Resolución impugnada contradecía el alcance del “*mandato democrático*” recibido por el Parlamento catalán en las elecciones celebradas en el año 2015 (Apartados primero y noveno de la Resolución), y el carácter “*legítimo y*

---

<sup>74</sup> STC 259/2015, FJ 3.

<sup>75</sup> STC 259/2015, FJ 4.

<sup>76</sup> STC 259/2015, FJ 4.

*democrático*” del Parlamento catalán por idéntica razón (Apartado octavo) en cuanto a la legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado, entre las que se incluía el TC. Según el TC, la Resolución pretendía fundamentarse en el principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, sin embargo la formulación y futuras consecuencias de la misma contradecían a la CE y al EAC. Para el TC, en el Estado de Derecho no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda, porque la legitimidad de una actuación o política de los poderes públicos debe ser conforme a la CE y al ordenamiento jurídico en su conjunto, por lo que, según el Tribunal, sin conformidad con la CE no puede predicarse legitimidad alguna. Es por ello que, según su tesis, el principio democrático, que constituye un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico (reflejado en el artículo 1.1 CE) no puede concebirse como principio constitucional de forma aislada y desvinculada del conjunto del ordenamiento constitucional.

Por último, en cuanto al término “*Soberanía*”, el TC defendió la tesis ya expuesta en varias de sus Sentencias alegando que la Resolución impugnada vulneraba las normas constitucionales donde reside la soberanía del pueblo español o soberanía nacional (artículo 1.2 y 2 CE) al arrojarse el Parlamento autonómico sobre sí mismo la soberanía del territorio autonómico, cuando realmente ésta reside en el pueblo español en su conjunto, es decir, en cada uno de los españoles y no únicamente en los ciudadanos catalanes.

En suma, el TC terminó declarando por tanto la inconstitucionalidad de la Resolución 1/XI, por infracción de los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, así como los artículos 1 y 2.4 EAC.

### **3. LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES CATALANAS: “LA HOJA DE RUTA INDEPENDENTISTA”**

Tras los intentos por conseguir la independencia de Cataluña, en noviembre de 2015, el Presidente de la Generalitat catalana Artur Mas, presentó el Plan para la consecución de la independencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta Hoja de ruta pretendía conseguir la desconexión del Estado central español en un periodo de tiempo de 18 meses. Para ello, el Presidente catalán tuvo que convocar elecciones para el mes de septiembre de 2015. Estas elecciones anticipadas tenían un marcado carácter independentista, puesto que partidos como CDC (Convergència Democràtica de Catalunya), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), la ANC (Asamblea Nacional Catalana) y Omnium Cultural,

pactarían la Hoja de ruta unitaria del proceso soberanista catalán, en la que se incluiría una declaración unilateral de independencia, siempre y cuando los partidos citados ganaran las elecciones previstas.

Los partidos independentistas consiguieron ganar las elecciones, sin embargo, no pudieron hacerse con la mayoría de votos para formar Gobierno. No obstante, los partidos parlamentarios de Junts pel Sí y la CUP se otorgaron la potestad de poder iniciar el proceso rupturista con el Estado central, amparados en el voto independentista mayoritario conseguido. Así fue como en octubre de 2015, estos dos partidos políticos presentaron ante el Parlamento de Cataluña su propuesta de Declaración en la que se instaba a “*declarar solemnemente el inicio del proceso de creación del Estado catalán independiente en forma de República*”<sup>77</sup>. Finalmente la declaración sería recurrida por el Gobierno central, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, y posteriormente declarada inconstitucional por el TC en diciembre de 2015.

El hecho de que la propuesta de declaración, presentada por los dos principales partidos políticos rupturistas fuera admitida por el Parlamento catalán desencadenó una serie de acontecimientos jurídicos. La Fiscalía General presentó ante el Tribunal Superior de Justicia Catalán (TSJC) una querrela contra Carme Forcadell, expresidenta de la ANC, y actual Presidenta del Parlamento autonómico. La querrela tuvo su fundamento en los delitos de desobediencia y prevaricación, como consecuencia de no haber respetado las indicaciones realizadas por el TC en cuanto a no permitir la votación sobre el proceso soberanista, tras sus numerosos avisos por “*impedir o paralizar*” cualquier iniciativa rupturista. Y es que la Fiscalía alegaba que la Presidenta del Parlamento catalán había ejercido su cargo público “*torcidamente*” y “*con total desprecio a la Constitución de 1978*” al entender que un cargo público como el que ostenta, debe garantizar en todo momento el orden público y el respeto al ordenamiento jurídico, hechos que no sucedieron cuando la Presidenta del Parlament permitió que el Pleno de la Cámara votara las conclusiones de la Comisión de Estudio del llamado proceso constituyente<sup>78</sup>.

Los fundamentos de la Fiscalía se basaban principalmente en que la Presidenta del Parlament había permitido la votación de una resolución que “*de manera expresa trata de desvincular a las instituciones*” de Cataluña “*del sistema constitucional, dinamitando*

---

<sup>77</sup><http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/declaracion-inicio-proceso-independencia-cup-junts-pel-si-4621507>

<sup>78</sup> [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/10/19/catalunya/1476871084\\_415397.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/10/19/catalunya/1476871084_415397.html).

*el sistema de distribución de competencias establecido*” por la CE. Además, la acusación alegaba el vicio de la votación realizada en sede parlamentaria por falta de cobertura legal. En su defensa, la Presidenta alegó posteriormente en los Tribunales la vulneración del derecho a la inviolabilidad del cargo público en su condición de Diputada, a lo que la parte actora respondió directamente alegando que tal derecho no ampara en ningún caso la comisión de ninguna ilegalidad. Actualmente este procedimiento judicial, aunque con múltiples connotaciones políticas, se encuentra en fase de instrucción por el TSJC. El Ministerio público sigue buscando precedentes para demostrar que otros expresidentes de la Cámara sí se negaron a tramitar una votación sobre el proceso independentista cuando tuvieron oportunidad de hacerlo<sup>79</sup>.

## **V. CONCLUSIONES**

Al hilo de estas páginas hemos tratado de realizar una mirada a un conflicto que se estima de difícil solución. Para ello, hemos realizado una visión de la diferente legislación que aborda el tema, pasando desde la propia CE, hasta la Ley Orgánica sobre regulación de las diferentes modalidades de referéndum en España.

De la mano del régimen jurisprudencial dado por el TC, hemos sido capaces de determinar el alcance del concepto de consulta popular, con los correspondientes efectos jurídicos que conlleva en la competencia estatal y autonómica.

No es fácil dar una opinión concreta sobre el derecho a decidir y el derecho de las Comunidades Autónomas a ejercerlo. No obstante, el TC deja claro que, en cualquier caso, la supremacía de la CE está por encima de las actuaciones de los poderes públicos, lo que se traduce en el deber de lealtad a la misma y al resto del ordenamiento jurídico en cuanto a los procedimientos que éste prevé a la hora de ejercer el derecho de autodeterminación. La CE, como bien expone el TC en su Sentencia 259/2015, contempla claramente los pasos democráticos a seguir para un procedimiento de reforma constitucional que podría dar cabida a una mejor perspectiva a la hora de configurar de forma inequívoca este derecho.

En cualquier caso, lo que está claro es que no debe malinterpretarse el papel de los Tribunales con la negación de éstos a la desconexión de una Comunidad Autónoma del Estado central. Y es que como hemos tenido ocasión de ver, son varios los partidos políticos catalanes a favor de la independencia los que muestran una posición mártir e

---

<sup>79</sup> [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/12/27/catalunya/1482867016\\_360840.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/12/27/catalunya/1482867016_360840.html).

incluso “hostil” frente a los fundamentos del TC en sus Sentencias en esta materia. Y es que una cosa es que cualquier ciudadano ostente el legítimo derecho a manifestar su descontento político en este asunto, y otro bien distinto el que jurídicamente tal pretensión sea viable en las condiciones actuales<sup>80</sup>.

En cuanto al principio de soberanía, el TC parece tenerlo claro al alegar inequívocamente que es el conjunto del pueblo español el titular de la soberanía popular. En este sentido, parece claro que es el pueblo español el que debe participar en la toma de esta decisión, puesto que las consecuencias influirían no sólo a nivel autonómico, sino también al conjunto de la nación española. Sin embargo, la tesis que sostiene el Parlamento catalán relativa al sentido e interpretación que deben darse a los intentos de éstos por ser escuchados, debe también ser tomada en cuenta, puesto que si el Gobierno español se limita a refugiarse en la interpretación que da el TC en esta materia, sin intención alguna de actuar, no resolverá la cuestión de fondo que se plantea, que no es más que la de modificar la situación de Cataluña en España.

Igual de fundamental resulta la competencia que ostenta el Estado en esta materia que, como ya hemos visto, la CE otorga de forma expresa al Gobierno de la Nación. Da la sensación que de cualquier forma, las autonomías siempre van a mostrar su descontento con la forma en que se encuentra configurada la actual CE y sus propios Estatutos de Autonomía, más en concreto el referido derecho a decidir. En cualquier caso la CE no otorga un amplio margen de maniobra en cuanto a la competencia que ostentan los Gobiernos autonómicos en esta materia.

Por otra parte, a este tema hay que sumarle los intereses partidistas de las principales formaciones políticas que configuran nuestro entorno político actual. Tanto es así que en muchos medios de comunicación, incluso en el propio Parlamento español, ya se habla de partidos políticos constitucionalistas frente a los partidos independentistas. Al frente de los partidos políticos que defienden la unidad de España se encuentran los conocidos como “partidos de vieja política” (PSOE y PP) unidos a otros de reciente creación como Ciudadanos. En posiciones divergentes se encuentran otros de creación reciente y que defienden una política más radical amparados en la necesidad de una reforma constitucional, entre ellos se encuentran partidos políticos como Podemos o Compromís entre otros.

---

<sup>80</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., op. cit. pág. 101.

Si echásemos la vista atrás probablemente descubriríamos que el constituyente, en su ejercicio de elaboración de la CE, tuvo como objetivo la unión de la Nación bajo la conexión de los pueblos que la componen, cada uno con sus pautas, costumbres y culturas pero bajo un mismo camino, la convivencia en armonía.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M., “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución Española y las consultas populares en el ámbito estatutario”, *Revista de Derecho Político*, mayo-agosto 2016.
- ARAGÓN REYES, M., “Temas básicos de Derecho Constitucional”. Constitución, Estado constitucional, *Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Segunda Edición, Aranzadi S.A., 2011.
- CORCUERA ATIENZA, J., “Soberanía y autonomía. Los límites del derecho a decidir (Comentario a la STC 103/2008)” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, mayo-agosto, 2009.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., “Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia”, núm. 15, *LETE argitaletxea*, 2008.
- OLIVER ARAUJO, J., “El referéndum en el sistema constitucional español”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, 1986.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Temas básicos de Derecho Constitucional”. Constitución, Estado constitucional, *Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Segunda Edición, Aranzadi S.A., 2011.
- TAJADURA TEJADA, J., “Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009.

## **VII. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA**

### **1. LEGISLACIÓN**

- Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de referéndum.



- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.
- Reglamento del Parlamento Vasco, publicado en el Boletín Oficial Provincial nº 187, 29/12/2008.
- Ley del Parlamento Vasco, de Consultas 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.
- Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.
- Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.
- Resolución 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.

## 2. JURISPRUDENCIA

- STC 4/1981, de 2 de febrero.
- STC 25/1981, de 14 de julio.
- STC 108/1986, de 29 de julio.
- STC 119/1995, de 17 de julio.
- STC 247/2007, de 12 de noviembre.
- STC 103/2008, de 11 de septiembre.
- STC 31/2010, de 28 de junio.
- STC 31/2014, de 25 de febrero.
- STC 42/2014, de 25 de marzo.
- STC 259/2015, de 2 de diciembre.

