

Las vías legales para un referéndum en Cataluña: El retorno al derecho a decidir y al referéndum como acto preparatorio para la defensa de objetivos políticos

JOAN RIDAO I MARTÍN

*Profesor Agregado de Derecho Constitucional
Universitat de Barcelona*

SUMARIO: —1. UNA SUCINTA EXCURSIÓN HISTÓRICA Y TEMÁTICA PARA ENTENDER LAS VICISITUDES DEL «PROCESO» CATALÁN. 1.1. *El infeliz desenlace del proceso de reforma estatutario y el inicio del llamado «proceso» político en Cataluña.* 1.2. *La STC 42/2014 y la doctrina oscilante del Tribunal Constitucional sobre las posibilidades de un referéndum en Cataluña.* 1.3. *Las iniciativas para la realización de una consulta y la reacción de las instituciones del Estado y del Tribunal Constitucional.* —2. LAS POSIBILIDADES DE RECONDUCCIÓN DEL CONFLICTO CATALÁN SOBRE LA BASE DE UNA CONSULTA COMO ACTO PREPARATORIO PARA LA DEFENSA DE OBJETIVOS POLÍTICOS. 2.1. *El retorno al «derecho a decidir» y a lo juridificado en la STC 42/2014.* 2.2. *La débil institucionalización del instituto referendario en España no debería ser un freno para su utilización.* —3. VÍAS LEGALES PARA LA CONVOCATORIA DE UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA. 3.1. *El referéndum consultivo del artículo 92 CE y su posible territorialización.* 3.2. *La delegación de las funciones ejecutivas estatales para autorizar referendums por la vía del artículo 150.2 CE.* 3.3. *La convocatoria del referéndum a través de la legislación catalana.* 3.4. *Un apunte final sobre la reforma de la Constitución.* —4. TABLA RESUMEN DE LAS VÍAS LEGALES PARA LA CELEBRACIÓN DE UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA. —5. BIBLIOGRAFÍA.

1. Una sucinta excursión histórica y temática para entender las vicisitudes del «proceso» catalán

1.1. EL INFELIZ DESENLACE DEL PROCESO DE REFORMA ESTATUTARIO Y EL INICIO DEL LLAMADO «PROCESO» POLÍTICO EN CATALUÑA

Con la aprobación, el 9 de noviembre de 2015, de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, por la que se expresaba la voluntad de iniciar un proceso que debía conducir en su momento a la constitución de «la república catalana, como estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social» y el inicio del «proceso constituyente»¹, se cerró una dilatada etapa política e institucional en esa comunidad, iniciada con el restablecimiento preconstitucional de la Generalitat (1977) y la consecución de la autonomía política con el Estatuto de 1979.

Sin duda, una de las causas eficientes de ese cambio de rasante fue el infeliz desenlace del proceso de reforma estatutaria emprendido en el período 2003-2006, el cual, pese a configurarse, con sus inevitables defectos, como una oferta de pacto para alcanzar el máximo desarrollo del autogobierno de Cataluña mediante la singularización comunitaria que había inspirado el diseño primario del Estado autonómico, la elevación y aseguramiento del quantum de poder político en términos competenciales y un modelo de financiación suficiente y equitativo, fue objeto, no sólo de permanentes fricciones políticas y de sustanciales modificaciones en su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales (casi dos terceras partes de sus preceptos fueron alterados), sino también de una franca desautorización con la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio), que lo desactivó operativamente, en lo que devino el prólogo de un profundo malestar social y de una inestabilidad política que se mantiene hasta hoy².

¹ La Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña, como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, se halla publicada en el BOPC núm. 7, 9.11.2015.

² La mayoría de la doctrina iuspublicista catalana interpretó que, tras la STC 31/2010, y una vez agotado el periplo de desarrollo del Estatuto de 1979, el Estado autonómico se construiría desde el Estado central y que el TC se erigiría, como así ha sido, en un auténtico poder constituyente. Puede consultarse al respecto el monográfico de la *REVISTA CATALANA DE DRET PÚBLIC*, «Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006», en <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/23> [última consulta: 20.02.2021] y VIVER PI— SUNYER, C. et al. *Informe sobre la sentèn-*

Precisamente, muy pronto, y a consecuencia de todo lo expuesto, pero también del rechazo a otras propuestas subsiguientes como un pacto fiscal³, la mayoría a favor del derecho a decidir que se forjó en el *Parlament* a fines de 2012 optó por abandonar la vía del desarrollo estatutario —y por supuesto, el impulso de una nueva reforma— para situar como norte de su acción política la realización de una consulta sobre el futuro político de Cataluña, un método que, según las encuestas, concitaba más apoyo social que la independencia misma, y era percibida por amplios sectores como un elemento clarificador en la fase de conformación de la voluntad previa al impulso de cualquier otra iniciativa más audaz como la secesión.

A estos efectos, la Resolución 5/X del *Parlament*, de 23 de enero de 2013⁴, tras constatar que el «pueblo de Cataluña ha[bía] expresado de diversas formas la voluntad de superar la actual situación de bloqueo», así como que «las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña, de 25 de noviembre de 2012, expresaron y confirmaron esta voluntad de forma clara e inequívoca», declaró «[...] la soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», fundada, según rezaba su propio preámbulo, en el principio democrático, e inspirada, implícitamente, en los precedentes referendarios sobre la secesión de Quebec (1980 y 1995) y en la consulta que se estaba gestando en Escocia.

1.2. LA STC 42/2014 Y LA DOCTRINA OSCILANTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS POSIBILIDADES DE UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA

Con la STC 42/2014, de 25 de marzo, el Alto Tribunal anuló la primera parte de la citada Resolución 5/X, si bien, mediante la técnica de la in-

cia del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de Catalunya — Grup d'experts per encàrrec del Molt Honorable President de la Generalitat. 21 de juliol de 2010. http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2010/07/21/12/11/76d06239-427f-48da-a533-5cf2492b43ea.pdf. [última consulta: 28.02.2021].

³ En base a las conclusiones de una comisión de estudio «sobre un nuevo modelo de financiación basado en el concierto económico» (BOPC núm. 175, de 3.11.2011).

⁴ BOPC núm. 13, de 24.01.2013. Hay que recordar que el 27 de septiembre de 2012, mediante la Resolución 742/IX, el *Parlament* constató la necesidad de que Cataluña pudiese «determinar libremente y democráticamente su futuro colectivo por medio de una consulta» (BOPC núm. 390, de 2.10.2012).

interpretación conforme, salvó la segunda, en la que se enmarcaban una serie de principios políticos y constitucionales, inaugurando así, pese a tratarse —visto en perspectiva— de una apertura moderada de todo el ciclo litigioso derivado de los distintos pronunciamientos de la Cámara, de una forma de proceder —que recrudecería a partir de la posterior STC 259/2015 (FJ 2)⁵— consistente en reconducir a la vía jurisdiccional lo que hasta entonces había sido una discusión eminentemente política, algo que, como se dirá en otro momento, guiaría imperturbablemente su ejecutoria en el futuro⁶.

Así, por ejemplo, el TC empezó a separarse de su doctrina tradicional sobre el valor de las resoluciones políticas —algo que más adelante, como es sabido, le llevaría incluso a modificar las funciones de calificación de las mesas parlamentarias— determinando que la Resolución 5/X tenía carácter definitivo y producía «efectos jurídicos» —«lo jurídico no se agota en lo vinculante», argumentó—, pese a tratarse, a todas luces, de una iniciativa de impulso político. Se trata de un razonamiento que el TC no sólo reiteraría más adelante en distintas ocasiones, sino que, ante lo que más tarde consideraría como contumaces desatenciones a sus resoluciones, sus decisiones pasarían a ser notificadas personalmente, llevarían aparejadas severas admoniciones y la inusual petición de deducir testimonio para ante la jurisdicción penal, y todo ello desplegando, con insólita intensidad, su doctrina sobre la «fidelidad» o «lealtad constitucio-

⁵ Otro hito a mencionar en el proceso de inflexión doctrinal del TC fue el ATC 141/2016, que examinó la Resolución 5/XI de creación de la *Comisión de Estudio del Proceso Constituyente*, en que prejuzgó la producción de un resultado hipotético, limitando el *ius in officium* de los diputados y la autonomía parlamentaria. El citado Auto dispuso que este fuera notificado personalmente a la presidenta del Parlamento, a los demás miembros de la Mesa y al secretario general, con la advertencia de evitar cualquier actuación destinada a dar cumplimiento a dicha Resolución, obligando a deducir testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal ejerciera las acciones penales que considerara pertinentes. Con todo, es lo cierto que, más adelante, la Resolución 263/XI ratificó el informe y las conclusiones de la citada Comisión, que preconizaban la puesta en marcha de un «proceso constituyente» encabezado por una asamblea cuyas decisiones no debían ser susceptibles de «control, suspensión o impugnación por parte de ningún otro poder, juzgado o tribunal» (ATC 170/2016).

⁶ Se trata de algo que han reconocido autores como ROIG MOLÉS, E., «Procés sobiranista i Tribunal Constitucional. Anàlisi d'un impacte recíproc», *Revista Catalana de Dret Públic*, 54, 2017, pp. 24-61 o BÁRCENA, J. M., «El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 2015, pp. 133-166. Si bien, como señala este último, ese «creciente desencuentro [estaría] motivado por la desatención notoria del contenido de sus sentencias, tanto desde el Parlamento como del Gobierno autonómico».

nal»⁷. Con lo que, si bien es cierto que el derecho comparado ha puesto de manifiesto que los altos tribunales han adquirido protagonismo en algún momento con motivo de tensiones secesionistas, no lo es menos que en ninguno de los casos más señalados (EEUU, Canadá, Italia o Alemania) ha existido un activismo de la jurisdicción constitucional comparable a la del TC español, en correspondencia, claro está, con un esquema político que fiaba la resolución del conflicto catalán a los tribunales, incluidos los ordinarios⁸.

En este mismo contexto, como veremos, el TC desarrolló notables contorsiones argumentales para combatir la puesta en valor del principio de legitimidad democrática —por oposición al de legitimidad constitucional— proclamado por la mayoría de resoluciones del *Parlament*, distanciándose de algunos de los fundamentos de la relevante STC 42/2014⁹. En otras palabras, el mismo TC que había realizado un diseño procedimental ante cualquier eventual intento de secesión por la vía de la ejecución de actos preparatorios para sopesar la viabilidad de tal objetivo, que debía desembocar inexorablemente en una reforma constitucional, en atención a la inexistencia de cláusulas de intangibilidad en la Constitución (STC 42/2014 y 259/2015) —porque la «Constitución como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*» (STC 259/2015, F 7) siempre que se respeten los derechos fundamentales y el principio democrático—, llegaría a afirmar más adelante que no es posible revisar «cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente, y que

⁷ Vid, por ejemplo, el ATC 24/2017 (FJ 8), relativo a la Resolución 306/XI sobre orientación política del Gobierno de Cataluña, en lo referido a la realización de un referéndum de autodeterminación y el impulso de un proceso constituyente.

⁸ Como ha puesto de relieve CASTELLÀ, J. M., «Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, p. 580, el Tribunal Supremo de los EEUU (Texas c. White, 1869), prohibió un derecho de secesión que había sido batallado (y vencido) en una cuenta guerra civil de cuatro años. El Tribunal Supremo de Canadá realizó su dictamen sobre Quebec (1998) en un contexto de legitimidad y consenso político, que no ponían en cuestión las aspiraciones políticas de la provincia francófona. En Italia (Sentencia 118/2015), la Corte Constitucional afrontó hace pocos años un problema político de carácter residual y sin gran apoyo sociológico. Por último, en el Auto 2 BvR 349/16, el Tribunal Constitucional federal de Alemania afirmó que los estados federados no pueden ser considerados los «señores (o dueños) de la Constitución».

⁹ En el FJ 5 se señala que «la primacía incondicional de la Constitución también protege el principio democrático, pues la garantía de la integridad de la Constitución ha de ser vista, a su vez, como preservación del respeto debido a la voluntad popular, en su veste de poder constituyente, fuente de toda legitimidad jurídico-política».

resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos» (STC 90/2017, de 5 de julio)¹⁰. Con lo que retornaría, por cierto, al posicionamiento expresado, en la STC 103/2008, con motivo de la consulta proyectada por la Ley vasca 9/2008 (*Plan Ibarretxe*), por entender que esa Ley no sólo afectaba al fundamento del orden constitucional vigente —al poner en cuestión la identidad y la unidad del sujeto soberano—, sino también por existir determinados límites implícitos en la Constitución, entre ellos, la unidad indisoluble del Estado¹¹.

Con todo, y esto es lo que aquí interesa, la doctrina del «derecho a decidir» —a la que más adelante nos referiremos con detalle— se reveló como una solución equilibrada entre legalidad y legitimidad en un Estado de Derecho, en los términos de la STC 42/2014, partiendo de una concepción instrumental y utilitaria del derecho constitucional, a fin de permitir canalizar la voluntad popular dentro de una Constitución como la española que, como es obvio, no prevé la eventualidad de una secesión de una parte de su territorio, pero sí el derecho fundamental de participación política y principios como el democrático. Antes de ello, como es bien conocido, el Consejo Asesor para la Transición Nacional (CATN), designado por el Gobierno de la Generalitat, y compuesto, entre otros, por destacados juristas, ya había identificado en julio de 2013 hasta cinco vías para la convocatoria legal de un referéndum en Cataluña, la mayoría de las cuales serían rechazadas por el gobierno español, el Congreso de los Diputados o el Tribunal Constitucional¹².

¹⁰ Dictada en el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuadragésima de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017. En coincidencia, por cierto, con algunos sectores doctrinales que habían venido planteando que «la Constitución no puede permanecer sin un adecuado equilibrio entre cualquier pluralismo (en este caso, territorial) y un núcleo fundamental inmutable que aporte legitimidad al conjunto del sistema político» (TAJADURA TEJADA, J., «Una propuesta de reforma del Título X de la Constitución», *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 73, pp. 16-25).

¹¹ Ver RIDAO, J., «La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias», *Estudios de Deusto*, Vol. 63 Núm. 1, 2015, pp. 359-385.

¹² Este Informe (Núm. 1) se halla disponible, como el resto de los elaborados por el CATN, en: http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/consells-assessors/consell_assessor_per_a_la_transicio_nacional_catn/informes_publicats/ [última consulta: 20.02.2021].

1.3. LAS INICIATIVAS PARA LA REALIZACIÓN DE UNA CONSULTA Y LA REACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Precisamente, la respuesta del independentismo ante el rechazo a las propuestas del CATN, materializadas a través de diferentes instancias y procedimientos —singularmente, un referéndum consultivo o la delegación de las facultades ejecutivas a la Generalitat para su convocatoria—, dio paso a la realización de una «consulta no referendaria», el 9 de noviembre de 2014 (9-N) —con una doble pregunta: «Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?»—, que el TC suspendió a instancias del Gobierno por la vía del artículo 161.1 CE.

La STC 32/2015 declaró inconstitucional y nulo el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña¹³, aplicando la doctrina de la citada STC 103/2008, en relación a la identificación de las consultas no referendarias con el referéndum, pues el decreto se aprobó en desarrollo directo de la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (FJ 3)¹⁴. Este pronunciamiento del TC fue excitado jurídicamente por el Gobierno, pese a la conversión fáctica de dicha consulta —al menos en términos políticos— en un eufemístico «proceso participativo» que apenas podía enmascarar la escasa fundamentación y formalización jurídica del mismo por no adecuarse a los procedimientos y garantías constitucionalmente exigidos. Por lo que, si en algún momento pareció que tal modalidad de consulta había sido tolerada por el Ejecutivo español, en buena parte fue debido a que el Alto Tribunal no incluyó, junto a la anulación de la «convocatoria», ningún requerimiento expreso al presidente de la Generalitat ni aclaró exactamente qué actuaciones quedaban suspendidas. Y, aun así, finalmente, la STC 138/2015 declaró también inconstitucionales las «actuaciones» de la Generalitat en relación a la convocatoria —ya no el proceso participativo en sí mismo—, centrando su análisis en si tales actuaciones excedían o no de la competencia de la Generalitat en materia de consultas (art. 122 EAC), y en si las preguntas afectaban directamente

¹³ DOGC núm. 6715, de 27.09.2014.

¹⁴ DOGC núm. 6715, de 27.09.2014 y BOE núm. 64, de 16.03.2015.

a cuestiones constitucionales¹⁵. El incumplimiento de la providencia del 4 de noviembre de 2014, que suspendía las actuaciones del 9-N condujo igualmente a un largo proceso penal que concluyó con la STS 972/2017, de 22 de marzo, y la condena del expresidente Artur Mas y de tres exconsejeros más por un delito de desobediencia, además de a la exigencia de responsabilidades de carácter contable ante el Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, y pese a sus muchas limitaciones, el 9-N supuso una significativa movilización política en favor del «derecho a decidir», a lo que debe añadirse el resultado de las elecciones autonómicas de 2015, que, para la mayoría independentista, revistieron carácter plebiscitario, al arrojar un resultado favorable a iniciar un proceso que culminase con la independencia. Ciertamente, dicha mayoría —sin llegar al 50% de los sufragios, pero con mayoría absoluta en la Cámara catalana¹⁶— expresó inicialmente su voluntad de residenciar en sede parlamentaria el debate y las principales decisiones políticas encaminadas en aquella dirección¹⁷. De ese contexto —y todavía con afán conciliador— es tributaria la misiva dirigida por el presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, a su homólogo estatal Mariano Rajoy (24 de mayo 2017), en la que se reiteraba la voluntad de acordar un «referéndum pactado», cuya no-respuesta propició el impulso con suma celeridad —subvirtiendo los procedimientos parlamentarios y los derechos de las minorías— de iniciativas parlamentarias que habrían de dar cobertura a un referéndum a celebrar el 1 de octubre de 2017 (1-O), hasta desembocar en la aprobación de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República¹⁸, la primera más bien instrumental y la segunda llamada a guiar el «proceso» hasta la definitiva «desconexión»¹⁹.

¹⁵ En este punto, el Alto Tribunal reprodujo varios fragmentos de la STC 31/2015, constatando que las dos preguntas formuladas iban más allá del marco competencial porque incidían en cuestiones que, al afectar a asuntos relacionados con los arts. 1.2 y 2 CE, correspondía abordar en exclusiva al poder de reforma (art. 168 CE) (FJ 4).

¹⁶ Concretamente, el 47,80%. Si bien los partidarios de celebrar un referéndum alcanzaron el 56,74% de los votos (Junts pel Sí, Catalunya Sí que es Pot y Candidatura d'Unitat Popular — Crida Constituent).

¹⁷ Puede comprobarse con la Resolución 306/XI, de 6 de octubre de 2016 (BOPC núm. 237, 18.10.2016) y la Moción 122/XI, de 18 de mayo de 2017 (BOPC núm. 416, 22.05.2017).

¹⁸ DOGC núm. 7449, de 6.09.2017 y DOGC núm. 7451, de 8.09.2017, respectivamente.

¹⁹ La aprobación de las llamadas «leyes de desconexión» (6 al 8 de septiembre de 2017) estuvieron precedidas de la aprobación de la reforma del Reglamento del Parlamento de Cata-

Aunque no es objeto de nuestro análisis en este estudio, diremos que el fundamento de la Ley del referéndum de autodeterminación tenía su anclaje principal en el «derecho a la autodeterminación» plasmado en el derecho internacional²⁰, y no exclusivamente en el principio democrático (arts. 2 y 3), en base a una interpretación que, como se verá más adelante, se separaban del pronunciamiento de la Corte Suprema de Canadá sobre Quebec (1998)²¹, pues de su resultado no se derivaba tanto el inicio de un proceso negociador sobre la forma de dar cumplimiento a la voluntad popular, sino la legitimidad de una eventual declaración unilateral de independencia (DUI) en el caso de que el número de votos de los partidarios de la misma fuese superior al de los contrarios, previendo, para un supuesto adverso, la celebración de unas elecciones anticipadas (art. 4.4 y 4.5).

Por lo demás, la forma de valorar el resultado de la consulta (art. 4.4) también se separaba de los criterios utilizados, aun salvando las distancias, en referéndums como el de Montenegro, o en la Ley de la claridad canadiense, en el sentido de prescindir, pese a la trascendencia de la

luña (RPC) (26.07.2017). El cambio aludía a la posibilidad de que pudiera ser un solo grupo parlamentario el que impulsara la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única y sin posibilidad de enmiendas. Con ello se pretendía favorecer la sumariedad procedimental de las «leyes de desconexión». El presidente del Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad e invocó el art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión del precepto impugnado (art. 135.2 RPC), cosa que ocurrió al admitirse a trámite el recurso (Providencia de 31 de julio de 2017). La STC 139/2017, mediante la técnica de la interpretación conforme, se centró en la omisión en el artículo 135.2 RPC del derecho de enmienda, único aspecto vulnerable de la reforma, puesto que la mayoría de parlamentos y las Cortes Generales ya prevén ese mismo procedimiento (utilizado, incluso, para reformar la Constitución), como elemento integrante del núcleo de la función representativa y del *ius in officium* de los diputados (FJ 6). El TC no tuvo más remedio que preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, siempre que fuese interpretada en el sentido de que «su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo».

²⁰ El Preámbulo invoca antes de nada los pactos sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), así como el artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

²¹ El Dictamen de la Corte Suprema de Canadá [*Reference by the Governor-General Concerning Certain Questions relating to the Secession of Quebec from Canada (Reference re Secession of Quebec*, (1998) 2 S.C.R. 217] vino a resolver una doble cuestión formulada por el gobierno federal: «¿Contempla el Derecho Internacional el derecho a declarar unilateralmente la independencia de Quebec de Canadá por parte de a la Asamblea Nacional, el Parlamento o el Gobierno de Quebec?». Y, en un sentido similar, «¿[e]xiste un derecho a la libre determinación de acuerdo con el Derecho Internacional que otorgue a la Asamblea Nacional, el Parlamento o el Gobierno de Quebec el derecho a declarar unilateralmente la independencia de Quebec de Canadá?».

decisión, de una participación mínima y de una regla de mayoría «clara», esto es, superior a la habitual. Se trata de criterios que serían adoptados a partir de 2020 por la Comisión de Venecia, que, si bien había adoptado un Código de Buenas Prácticas al respecto de los referéndums, no sólo no había dicho nada sobre esa posibilidad en 2017, sino que incluso excluía de sus lineamientos los referéndums de especial transcendencia constitucional, entre los que cabe inferir que se hallan los de secesión.

Como era esperable, el TC declaró inconstitucional y nula la Ley del referéndum (STC 114/2017, de 17 de octubre), centrando su argumentación no sólo en la apelación de la Ley al derecho internacional sino también al principio democrático (FJ 5). En cuanto a lo primero, rechazando que de la contraposición entre el derecho internacional a la autodeterminación y la Constitución se pudiera derivar ningún fundamento jurídico verosímil. Y, por lo que al segundo extremo se refiere, declarando ilegítimo el fundamento en el principio democrático, cuya prevalencia sobre el principio de legalidad fue negada. A su vez, y desde el punto de vista formal, la STC 114/2017 (FJ 6) tildó el proceder de la mayoría parlamentaria independentista de «arbitraria derogación singular de normas reglamentarias para la ordenación de la legislación y la patente infracción de las específicas previsiones del Reglamento del Parlamento de Cataluña para su propia reforma [...]: previsiones, estas últimas, que aseguran en cualquier ordenamiento parlamentario una reserva de reglamento que es garantía, muy en primer lugar, de los derechos de las minorías»²².

Este pronunciamiento, claro está, constituiría un óbice para los presupuestos del referéndum a los que aludía la Ley, al relegar a un segundo plano algunos de los basamentos del estado de derecho y anteponer la necesidad de vehicular cualquier proyecto político al respeto de los procedimientos de reforma constitucional (art. 167 y 168 CE), por otra parte, indisponibles e inalcanzables políticamente para los independentistas catalanes. Además de suponer un severo reproche a la presunción axiomática de los promotores de la Ley, en el sentido de que el pueblo de Cataluña dispone de subjetividad política en términos de soberanía (art. 2), precisamente uno de los elementos sobre los que se pretendía consultar a la población, esto es, la posibilidad de declarar la independencia. Ni

²² El TC se refería al recurso al artículo 83.3 RPC para alterar el orden del día parlamentario, posibilidad no relacionada con la tramitación legislativa por el procedimiento de lectura única, al cancelar la facultad de los grupos parlamentarios de acudir al CGE (FJ 6).

qué decir tiene que la ulterior resolución parlamentaria que declaró la independencia de Cataluña (27 de octubre de 2017) constituyó, según el TC, una grave conculcación tanto del Estado de derecho como del principio democrático reconocidos en la Constitución española (ATC 144/2017, FJ 5).

Y, dado que la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, se realizó con el mismo proceder que la coetánea ley del referéndum, el TC llegó a conclusiones muy similares en la STC 124/2017. En ella, el Alto Tribunal volvió a recordar que es función primordial de toda asamblea parlamentaria —y también del Parlamento de Cataluña— «representar a la ciudadanía; función que sólo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes: «únicamente de esta forma se asegura [...] el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad» (FJ 6).

Sea como fuere, el 1 de octubre de 2017 se llevó a cabo un referéndum sobre la independencia de Cataluña, y este hecho —precedido de la detención de dirigentes de entidades civiles a fines de septiembre— desencadenó una violenta respuesta de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y una severa alocución del jefe del Estado. Más adelante, a la vista del resultado de la consulta, favorable a la independencia, el *Parlament* aprobó dos resoluciones con voto secreto y en urna, en las que se declaró la independencia con el fin de constituir, mediante un proceso constituyente, una república catalana como Estado independiente (70 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones) (27 de octubre). De resultas de la situación creada, el Gobierno español optó por judicializar definitivamente el conflicto²³: el 30 de octubre de 2017, el abogado del Estado, al

²³ Dejando de lado las actuaciones en el orden penal, hay que tener en cuenta la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (LOTIC), operada por la Ley Orgánica 15/2015, que sirvió para reforzar los instrumentos ejecutivos al alcance del TC para instar el cumplimiento de las sentencias por la vía del traslado de eventuales incumplimientos de sus resoluciones a la justicia penal, la eventual suspensión de cargos y la imposición de multas coercitivas. Y todo ello, pese a que el TC había señalado con anterioridad (ATC 177/2012) que la LOTIC ofrecía mecanismos (arts. 87.1 y 92) para garantizar la defensa de la posición institu-

amparo de los arts. 87 y 92.1 LOTC, formuló un incidente de ejecución de la ya citada STC 114/2017, respecto de las resoluciones aprobadas el 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente», respectivamente. El ATC 144/2017 puso de relieve que, a parecer del Tribunal, la decisión de la Mesa del Parlamento de admitir a trámite las propuestas de resolución iniciales había sido adoptada pese a las «rotundas advertencias» formuladas previamente, señalando que la mencionada «Declaración de los representantes de Cataluña» contenía «la expresa declaración de independencia de Cataluña, dando cumplimiento a lo previsto en el art. 4.4 de la anulada Ley 19/2017» (FJ 5). Lo cual suponía no sólo una inobservancia «contumaz» de sus anteriores pronunciamientos sino también la pretensión de cancelar de hecho la vigencia de la Constitución y del Estatuto en Cataluña. El TC afirmó que la aprobación de la resolución había supuesto un grave «atentado contra el Estado de derecho [...] y el principio democrático» (FJ 6), sin entrar a precisar, sin embargo, si la decisión «soberana» había tenido algún efecto jurídico reseñable.

Ya se ha dicho que el juicio en el Tribunal Supremo de los primeros encausados por dicho referéndum se saldó con una condena a nueve de los procesados: entre 9 y 13 años de prisión por el delito, entre otros, de sedición, precedida en el ámbito institucional de la aplicación de las medidas de ejecución forzosa del artículo 155 CE. Lo relevante es que, desde entonces, la política catalana se encuentra empantanada y en medio de un escenario extremadamente polarizado. Y, aunque la primera providencia para resolver el conflicto político parece que debería ser poner fin a la respuesta judicial y reconducir la cuestión a la vía política, no parece que esa perspectiva sea aceptada por todas las instituciones ni por los principales partidos políticos del Estado. Como muestra de ello, la querrela interpuesta en el momento de concluir este trabajo por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) contra los miembros de

cional del Alto Tribunal y la efectividad de sus resoluciones. Esta circunstancia adquirió especial relevancia desde el momento en que, como ya se ha dicho, el Tribunal abandonó la línea conciliadora preconizada con la STC 42/2014 y se adentró en un terreno en el que admitió todas las impugnaciones de actos y resoluciones del Parlamento de Cataluña en base a dos grandes argumentos: la unidad del sujeto de la soberanía y la atribución de eficacia jurídica a los actos parlamentarios. Ver RÍDAO, J., «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106, 2016, pp. 151-188.

la Mesa del Parlamento de Cataluña de la XII legislatura, por un presunto delito de desobediencia, derivada de distintas resoluciones de la Cámara en esa legislatura —en que se reiteraba el derecho a la autodeterminación y se reprobaba la Monarquía—, insistiendo erróneamente en poner dichas declaraciones en línea de continuidad con la Resolución 1/XI con la que se había inaugurado el «proceso» en la XI legislatura y en un contexto bien distinto²⁴.

Y todo ello, a pesar de que el marco constitucional podría jugar una función integradora y franquear el libre debate de todas las iniciativas políticas y la expresión democrática de los ciudadanos para decidir el tipo de articulación política que se desea mediante los acuerdos políticos pertinentes. Pues, en efecto, de la aplicación conjunta del principio democrático y del Estado de Derecho se deriva la necesidad de no obstruir con argumentos jurídicos no incontestables una reivindicación democrática y expulsar el pluralismo nacional y la democracia. Lo contrario es llevar el actual estado de cosas a un estadio de mayor erosión y confusión política, generando todavía mayor frustración y desorientación si cabe.

2. Las posibilidades de reconducción del conflicto catalán sobre la base de una consulta como acto preparatorio para la defensa de objetivos políticos

2.1. EL RETORNO AL «DERECHO A DECIDIR» Y A LO JURIDIFICADO EN LA STC 42/2014

Ya se ha dicho que el debate sobre el futuro político de Cataluña en clave soberanista se había acomodado desde el principio en el «derecho a decidir», como derecho que remite a la facultad de los ciudadanos a ser consultados sobre el propio futuro político²⁵. Esta concepción, sin embar-

²⁴ Ver BAYONA, A., «La querrela: un avís per a navegants?», *Ara*, 4.03.2021.

²⁵ He expuesto estas y otras cuestiones con mayor extensión en «El derecho de Cataluña a decidir su futuro político colectivo. Las vías para su probable ejercicio», en DDAA: ¿Existe el derecho a decidir?. Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña, Barcelona Tibidabo Ediciones, 2014, pp. 23-70; *El dret a decidir. La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms — Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2014; y *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA editores, Barcelona, 2014. Pueden consultarse también otros trabajos: CORCUERA, J., «Soberanía y autonomía. Los límites del

go, fue abandonada más tarde, ante el rechazo de sus postulados, para abrazar las tesis autodeterministas e incluso la vía unilateral en la Ley del referéndum de autodeterminación de 2017²⁶.

Ciertamente, a diferencia del primer informe del CATN, el *Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña* (2014)²⁷ hacía referencia en su fundamentación al derecho a la autodeterminación como remedio, al igual que se mencionaba el derecho internacional y el de la UE, pero se insistía en las estrategias jurídicas para la convocatoria de una consulta legal de acuerdo con el derecho interno propuestas en 2013 (ap. 4), planteándose la implementación de los resultados de la misma. Con todo, el fracaso de las iniciativas conducentes a la materialización de alguna de esas vías legales²⁸, llevó a que el documento apuntase algunas vías alternativas, por ejemplo, la realización de unas elecciones de signo plebiscitario, y a contemplar los hitos de cada una de las etapas de creación de un nuevo Estado catalán hasta la proclamación o la DUI, y el proceso constituyente hasta la aprobación de una Constitución.

El desenlace de ese proceso, que fue puesto en práctica, es sobradamente conocido y ha sido descrito a grandes rasgos en el primer apartado

derecho a decidir». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 2009, pp. 303-341; VERNET, J., «La perspectiva catalana en torno a la reforma constitucional de la estructura territorial del estado», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 20, 2013, p. 79-109; BARCELÓ, M., «El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales», BARCELÓ, M. et al., *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Atelier, Barcelona: 2015, pp. 363-391; FERRERES, V., «Cataluña y el derecho a decidir», *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, pp. 461-477; y VINTRÓ, J., «Algunes reflexions constitucionals sobre el conflicte polític Catalunya-Espanya (2010-2018)», *Catalunya i Espanya (II)*, PONS, X. et al., Edicions de la Universitat de Barcelona, 2020, pp. 41-63.

²⁶ Ciertamente, el derecho a la autodeterminación y el derecho a decidir no son términos equivalentes. El derecho a la autodeterminación lo ejercen aquellos pueblos internacionalmente reconocidos, con conflictos igualmente reconocidos. Mientras que el derecho a decidir, no reconocido ni en el Derecho Internacional público ni en el derecho interno de la mayoría de Estados, tiene su fundamento, como hemos visto, en el principio democrático. Vid. HERRERO DE MIÑÓN, M., «Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 2002-2003, p. 32 y VERNET, J., «Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacionales», *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 2002-2003, p. 51.

²⁷ *Libre blanc de la Transició Nacional de Catalunya*, Barcelona, 2014. Puede consultarse en: https://presidencia.gencat.cat/web/contenut/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes/lilibre_blanco_sintesi.pdf [última consulta: 20.02.2021].

²⁸ La negativa a la delegación de las competencias para convocar una consulta (abril de 2014), la impugnación y prohibición de la consulta no referendaria o proceso participativo del 9-N (noviembre de 2014), el Pacto nacional por el referéndum (diciembre de 2016), y la negativa a cualquier referéndum pactado [(Mariano Rajoy: «Ni puedo ni quiero autorizar el referéndum» (mayo de 2017))].

de este trabajo. Pero, pese a sus defectos, ello no debe hacernos perder de vista la persistencia del conflicto político y el hecho de que la deslegitimación permanente y recíproca de las soluciones propuestas o adoptadas hasta ahora por el soberanismo —atendido el apoyo social de que goza— exige una solución no sólo pragmática, sino a la altura de las respuestas que nos ofrece el derecho comparado.

Es en este contexto que la STC 42/2014 cobra un renovado interés, pues, como puso de relieve esa resolución, no existe ningún núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional, y el «derecho a decidir» —que no es equivalente al derecho a la autodeterminación y goza de sustantividad propia— constituye una aspiración política legítima. Y la praxis de algunos Estados liberal-democráticos como Canadá o el Reino Unido ha contribuido, además, a su juridificación en base a una serie de principios que, si bien no conforman un auténtico corpus jurídico, sí concretan su alcance, como el principio democrático y el derecho de participación política, de forma que los miembros de una comunidad política puedan definir su propio marco jurídico-político sobre la base de mayorías claras y libremente conformadas.

Precisamente, en la ya citada Opinión Consultiva de la Corte Suprema de Canadá del 20 de agosto de 1998, sobre el derecho a la secesión de Quebec, emitida tras el segundo referéndum sobre la cuestión celebrado en esa provincia canadiense (21 de noviembre de 1995), puede encontrarse un claro fundamento de todo ello²⁹. Como se recordará, el razonamiento de la Corte parte de constatar que el derecho a la secesión no está emparado ni por el derecho internacional ni por el ordenamiento constitucional interno canadiense, de modo que las dos consultas quebequenses (1980 y 1995) podían ser poco más que la expresión de principios constitucionales y universales como el principio democrático. Pero, y ello es de destacar, si el resultado de una consulta sobre la cuestión arrojase una opinión ciudadana de forma cierta y clara, esta sería susceptible de producir efectos jurídicos como el inicio de una negociación política sobre la reforma constitucional para hacer efectiva la secesión³⁰. No es ocioso

²⁹ Disponible en: <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do> [última consulta: 20.02.2021].

³⁰ Puede decirse que la Comisión de Venecia se expresó en el mismo sentido en la actualización de su *Código de buenas prácticas sobre referéndums* CDL-AD(2007)008rev-cor (2007), de 8 y 9 de octubre de 2020, mediante el documento *Directrices revisadas sobre la*

recordar que, para la Alta Corte canadiense, la legitimación de la secesión no es exclusivamente jurídica («la Constitución no es sólo lo que está escrito»), sino que debe valorarse también el contexto socio-político para arbitrar un procedimiento no sólo constitucional sino también viable en la práctica³¹. Y esa doctrina, y la ulterior Ley de la Claridad que la concretó,³² pese a sus diferencias, inspiró sin duda el referéndum de secesión planteado por el gobierno escocés (2014), como se desprende de los términos del acuerdo de octubre de 2012 entre el gobierno del Reino Unido y el de Escocia,³³ puesto que éste cumplía con las dos exigencias básicas emanadas de la quebequense: la aplicación del principio demo-

celebración de referéndums CDL-AD (2020)03, en que puede interpretarse, como hace Joan VINTRÓ, que el reducido número de constituciones estatales que contemplen explícitamente el derecho a la secesión no genera un precedente de derecho internacional que impida su ejercicio. Vid. VINTRÓ, J., «Referèndum, Comissió de Venècia i Constitució espanyola», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 24.02.2021. Puede consultarse en: <https://eapc-rdcp.blog.gencat.cat/2021/02/24/referendum-comissio-de-venecia-i-constitucio-espanyola-joan-vintro-castells/> [última consulta: 1.02.2021].

³¹ «[...] Siempre que Quebec ejerza sus derechos en el respeto de los derechos de los demás, puede proponer la secesión y buscar cómo obtenerla por la vía de la negociación. El proceso de negociación producto de la voluntad mayoritaria de la población de Quebec en favor de la secesión, en respuesta a una pregunta clara, exigirá la conciliación de diversos derechos y obligaciones por parte de los representantes de dos mayorías legítimas, a saber, una mayoría clara de la población de Quebec y una mayoría clara del conjunto de Canadá, sea la que sea. No se puede aceptar que una de las dos mayorías sea más importante que la otra. Una mayoría política que no actúe de acuerdo con los principios subyacentes de la Constitución que hemos descrito pondría en peligro la legitimidad del ejercicio de sus derechos».

³² Como sea que en Quebec ya se han celebrado dos referéndums (1980 y 1995), y uno en Escocia (2014), tales precedentes restan interés al debate sobre quién decide. Así, por ejemplo, el núcleo la Ley de la Claridad de 1999 descansa sobre dos cuestiones clave: los aspectos organizativos y el alcance de los efectos jurídicos del mismo y precisa minuciosamente la forma de convocar un referéndum, el tipo de preguntas legítimas e improcedentes, y las que no pueden plantearse porque otorgan un margen excesivo de discrecionalidad a los negociadores finales de los acuerdos (S.C. 2000, c. 26, de 29 de junio del 2000). Puede consultarse en: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/FullText.html> [última consulta: 30.03.2021].

³³ El acuerdo entre el Gobierno británico y el escocés (Edimburgo, 15.10.2012) (*Acuerdo de San Andrés*), contempló la celebración de un referéndum —fijado más adelante para el 18 de septiembre de 2014—, a través de una pregunta «justa y fácil de entender» sobre la independencia de Escocia. El pacto incluía, además, un memorando de seis páginas que comprometía a los líderes políticos británicos y escoceses a colaborar con buena voluntad para llevar a cabo la consulta y respetar el resultado. Finalmente, la pregunta rezaría así: ¿Está usted de acuerdo con que Escocia tenga que ser un país independiente?. Dicha interrogación se ajustaba a los parámetros de «claridad» exigidos legalmente en el caso de Quebec, con lo que se rechazó la posibilidad de un referéndum multiopción. Para materializar el inicio del proceso, se impulsó una *Order in Council*, una delegación competencial especial para que el Parlamento de Edimburgo se encargase de la convocatoria, de acuerdo con el artículo 30 de la *Scotland Act*, pues esta correspondía formalmente al gobierno de Londres.

crático a través de un acuerdo bilateral y la formulación de una pregunta clara.

Y es esa misma doctrina la que se invoca en la relevante STC 42/2014 —relativa a la «Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña»³⁴—. En esta sentencia, como ya se ha indicado al principio, el Alto Tribunal, al mismo tiempo que dejaba claro que la declaración impugnada resultaba contraria a los artículos 1.2 y 2 CE, y a los artículos 1 y 2.4 EAC, así como en relación con ellos a los artículos 9.1 y 168 CE³⁵ —porque, «en el marco de la Constitución una comunidad autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España»—, también ponía de manifiesto que cabe la posibilidad de «una interpretación constitucional» del llamado «derecho a decidir», entendido como «una aspiración política a la que se llegue mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional», con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo» y «legalidad». En este punto, la Sentencia parte de la premisa, ya manifestada en otras muchas resoluciones del Tribunal, de que el ordenamiento constitucional español no responde a un modelo de «democracia militante» y que, en consecuencia, tienen cabida todo tipo de concepciones «que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional» como, por ejemplo, «la voluntad de alterar el status jurídico» de una Comunidad Autónoma (FJ 4)³⁶.

³⁴ BOE núm. 87, de 10.04.2014.

³⁵ En particular, la Sentencia advirtió que «el reconocimiento al pueblo de Cataluña de la calidad de soberano, no prevista en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el artículo 2 CE, ya que supone conferir al sujeto parcial del que se predica esta calidad el poder romper, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento: «la indisoluble unidad de la Nación española»». Para el TC, como realidad sociohistórica, «Cataluña (y España toda) es anterior a la Constitución de 1978» pero, desde el punto de vista jurídico-constitucional, el pueblo de Cataluña invocado por la Declaración es «un sujeto que se constituye en el mundo jurídico en virtud del reconocimiento constitucional (al igual que sucede con el conjunto del «pueblo español» del que, según el artículo 1.2 CE, emanan todos los poderes del Estado)».

³⁶ Vid. la crítica a esta resolución, formulada por FOSSAS E., «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, p. 300 y la reflexión al respecto de VINTRÓ, J., «El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 2018. Puede consultarse en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/04/02/el-tribunal-constitucional-y-el-derecho-a-decidir->

Y ello es sin duda trascendente puesto que el Tribunal Constitucional no limitó el «derecho a decidir» únicamente a la posibilidad de impulsar un proceso de reforma constitucional —como pretendía el Abogado del Estado (y como en su día declaró la STC 103/2008, relativa al llamado *Plan Ibarretxe*)³⁷—, sino que, por primera vez, declaró que los poderes públicos de una Comunidad Autónoma —y no sólo los particulares—, pueden realizar legítimamente actividades dirigidas a «preparar y defender» el objetivo político que estimen conveniente, siempre que estas tengan lugar sin vulnerar «los Principios democráticos, los Derechos Fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales»³⁸. Y es en ese contexto que la Sentencia recuerda la facultad que tiene el Parlamento de Cataluña de iniciar un proceso de reforma constitucional mediante la presentación de una propuesta a través de los procedimientos previstos en el artículo 87.2 CE. Y, aunque advierte que esa iniciativa no tiene por qué tener efectos necesariamente —no predetermina el resultado, claro está—, considera, para el caso de formularse, que «el Parlamento español deberá entrar a considerarla» en virtud del deber de lealtad constitucional.³⁹ A estos efectos, aunque el Tribunal no lo diga expresamente, dife-

de-cataluna-una-reflexion-sobre-la-stc-de-25-de-marzo-de-2014-joan-vintro/ [última consulta: 1.02.2021].

³⁷ La STC 103/2008 (FJ 4), al analizar los motivos de inconstitucionalidad material estableció que una consulta sobre «el derecho a decidir del pueblo vasco» afectaba al fundamento del orden constitucional vigente en la medida que suponía una reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

³⁸ Ultra eventuales interpretaciones doctrinales, fundadas en que la STC 42/2014 razonaba la no existencia del derecho a decidir antes de una reforma constitucional, además de que tampoco tiene virtualidad porque no hay medios para ejercerlo, la mencionada Resolución declaró que los poderes públicos pueden realizar «actividades de defensa y preparación» del ejercicio del derecho a decidir y que ello, de entrada, tiene efectos jurídicos prácticos muy relevantes ya que pueden legitimar constitucionalmente las medidas que han ido adoptando no sólo varios colectivos y organizaciones sociales, en tanto que entidades privadas, sino también los poderes públicos en Cataluña, y especialmente la Generalitat. No obstante, más avanzado el «proceso», la STC 259/2015, y sobre todo el ATC 141/2016 (FJ 5), concretó que las asambleas de las comunidades autónomas pueden ejercer la iniciativa de la reforma constitucional (arts. 87.2 y 166 CE) —lo que implicaría un «debate», dentro o fuera de las instituciones, sobre cualquier proyecto político en términos de «irrestringida libertad»—, si bien, circunscribiendo la discusión sobre la secesión a la oportunidad de plantear la misma a las Cortes Generales, con lo que parecería que el intercambio de pareceres se mantendría en una dimensión puramente dialéctica debido a que la conversión de tal proyecto necesita del uso y respeto de los procedimientos vinculados a la reforma (FJ 7).

³⁹ Aunque con este inciso la Sentencia parecía insinuar que las Cortes Generales deberían admitir a trámite la propuesta, no llegó sin embargo tan lejos como la Corte Suprema del Canadá en su Dictamen de 20 de agosto de 1998, citado por la STC 42/2014, ya que, en ese caso,

rentes autores interpretaron y defendieron que esta fase previa y preparatoria no excluiría que, con carácter previo al inicio del proceso de reforma constitucional, una consulta a través de un referéndum no vinculante a los ciudadanos de Cataluña⁴⁰.

A nuestro parecer, se trata de un planteamiento que no hay que interpretar necesariamente como el simple recordatorio formal de un procedimiento constitucional, sino como una vía a través de la cual se podría llegar a un pacto entre los actores territoriales implicados. Debe insistirse una vez más al respecto que la Constitución española no contiene ninguna prohibición expresa de hacer, por ejemplo, un referéndum de tipo soberanista acordado con el Estado como el que se ha reivindicado reiteradamente en Cataluña.

Ahora bien, como sea que el mismo TC —como hemos visto cuando hemos significado su trayectoria oscilante— ha puesto en ocasiones algunos límites materiales —al declarar, por ejemplo, la imposibilidad de revisar las «cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente» o al interpretar que el texto constitucional no admite la celebración de este tipo de consultas por tratarse de una cuestión vinculada al titular de la soberanía y que como tal sólo puede ser planteada en un referéndum decisorio de reforma constitucional con intervención del conjunto de los ciudadanos españoles (SSTC 103/2008, 138/2015, 51/2017 y 114/2017)—, parece razonable que la superación de cualquier «intangibilidad» constitucional sobrevenida o de cualquier interpretación restrictiva acerca del sujeto de la soberanía, requiere un acuerdo político previo que opere como ley de claridad al estilo canadiense, con fundamento en argumentos similares a los de la Opinión consultiva canadiense.

la Corte canadiense proclamó que si se daba un resultado claro en un referéndum, con una pregunta clara favorable a la separación de una Provincia, ello obligaba a la Federación y al resto de las Provincias a negociar lealmente la separación.

⁴⁰ Ello cobra especial relieve si se tiene en cuenta que, a raíz del proceso soberanista en Cataluña, y ante la insistente demanda de amplios sectores políticos de celebrar una consulta, algunos constitucionalistas —como se analizará prolijamente en otro momento— ya habían planteado distintas posibilidades, además de la revisión constitucional del art. 168 CE, señaladamente la aprobación de una ley catalana u otra estatal. Vid. en ese sentido DE CARRERAS, F., «¿Un referéndum?», *La Vanguardia*, 20 de septiembre de 2012; RUBIO LLORENTE, F., «Un referéndum para Cataluña», *El País*, 8 de octubre de 2012; RUÍZ ROBLEDO, A., «Una respuesta canadiense a la cuestión catalana», *El País*, 30 de octubre de 2012; VINTRÓ, J., «Legalidad y referéndum en Cataluña», *La Vanguardia*, 2 de noviembre de 2012; y RIDAO, J., «Referéndum y derecho a decidir», *El País*, 18 de abril de 2013.

Aunque tampoco debe perderse de vista que, si bien las sentencias del TC vinculan a todos los poderes públicos, ello no supone que su jurisprudencia deba ser canon directo de constitucionalidad. En este sentido, «el legislador, en función de las circunstancias de todo tipo de cada momento, puede aprobar normas que se aparten de la jurisprudencia constitucional si las considera más adecuadas para resolver un determinado problema político y siempre tratando de encajarlas con los principios y preceptos establecidos de manera expresa en el texto de la Constitución. Por lo demás, hay que tener presente que la Constitución española viene presidida por el principio democrático (art. 1.1), acoge el principio autonómico (art. 2) y establece la posibilidad de hacer referendos consultivos sobre asuntos de trascendencia especial convocados por el Estado (arts. 92 y 149.1.32)»⁴¹. Con lo que se cumpliría con lo exigido por la Comisión de Venecia, en el sentido de que los referéndums se convoquen respetando el marco constitucional, de modo que sus recomendaciones sirvan para dotar a las reglas para su celebración de la necesaria solidez, generalidad y estabilidad, alejándolos de la precipitación coyuntural⁴².

Así las cosas, como veremos en los siguientes apartados, los términos de un eventual acuerdo —siempre siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Venecia— podrían pasar por la fijación de las condiciones procedimentales que deberían regir la celebración del referéndum: modalidad de referéndum, requisitos para su validez, efectos derivados de su resultado en función de los quórums de participación y del resultado. También el tipo de pregunta: clara, comprensible, no inductora a error; neutral, en el sentido de no incitar a un determinado resultado; y directa, con preámbulo. Y la fecha, neutral, teniendo en cuenta los períodos prohibidos, evitando los días laborables, y sin una excesiva postergación de la misma, pero con margen suficiente para la organización y la expresión

⁴¹ VINTRÓ, J., *op. cit.*, nota 30.

⁴² Según el criterio expresado por la Comisión de Venecia en las *Directrices revisadas sobre la celebración de referéndums* CDL-AD (2020)03, la regulación de los referéndums debe tener rango de ley y ser de carácter general y no ad hoc para un referéndum específico (Introducción.5 y par. II.1). Añade también que los aspectos fundamentales de esta normativa (las garantías del procedimiento, el objeto y los efectos, entre otros) deberían encontrarse recogidos en la Constitución o en leyes de nivel superior al de las leyes ordinarias, y si están en normas de rango inferior deberían tener más de un año de vigencia para poder ser aplicadas (par. II.3).

de las distintas posiciones. Finalmente, el acuerdo debería alcanzar a cuestiones como el censo, las urnas, el material, la campaña institucional, el papel de las legaciones diplomáticas españolas o la Administración electoral.

2.2. LA DÉBIL INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO REFERENDARIO EN ESPAÑA NO DEBERÍA SER UN FRENO PARA SU UTILIZACIÓN.

La débil institucionalización de la institución referendaria en España tiene sus orígenes en el proceso constituyente, que alumbró una Constitución de factura eminentemente representativa debido al nefasto recuerdo del uso plebiscitario del referéndum durante el tardofranquismo y a la necesidad de reforzar el sistema de partidos. Se trata, sin duda, de un inconveniente añadido a las dificultades de orden político. Así, como es sabido, la Constitución española contiene diferentes y dispersos preceptos que hacen mención a los referendos a nivel estatal: el de reforma de los artículos 167 y 168 CE y el consultivo del artículo 92 CE (de sometimiento de «las decisiones políticas de especial trascendencia»). Y en el ámbito autonómico, no prevé de forma explícita otro tipo de consulta que no sea el de aprobación o reforma estatutaria. Durante el período democrático se han celebrado tan sólo tres referéndums de ámbito estatal, al margen de los de ratificación o reforma estatutaria: para refrendar la Constitución (1978), sobre la adhesión de España a la OTAN (1986) y sobre el Tratado constitucional de la UE (2005)⁴³.

En su conjunto, el texto de la Norma Suprema es «mezquino» con la institución del referéndum en España⁴⁴. Se trata de una regulación no sólo carente de originalidad, sino escasamente operativa a efectos de clasificar la naturaleza y el procedimiento de los distintos tipos de referéndum. Además, el TC se ha mostrado más bien complaciente con los abusos partidocráticos de la democracia española y, en la conocida STC 119/95, llegó a afirmar que «aunque se aceptara que la Ley puede ampliar

⁴³ Ver una panorámica de estas circunstancias en mi trabajo «La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria», *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Ruíz Rico, C. (Ed.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2014, pp. 91-115.

⁴⁴ «Encuesta sobre el referéndum: Encuestados», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 30, Madrid, 2012, p. 50.

los casos de participación directa, los supuestos deberían ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que prevalecen los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (FJ 3).

Ciertamente, pese a su eventual utilización en el futuro, el referéndum consultivo ex art. 92 CE constituye una tentativa fracasada de incorporar este instrumento de democracia directa a la Constitución. Sus notas y requisitos característicos (convocatoria a petición del presidente del gobierno, autorización por el Parlamento y efectos no vinculantes) hacen de él una figura irrelevante, destinada a reforzar decisiones políticas trascendentes, pero ya adoptadas. Y la praxis ya citada (1986 y 2005) suministra suficiente base empírica para emitir un juicio definitivo acerca de que no es previsible un uso frecuente de esta modalidad de referéndum en los términos actuales. Pero sus defectos podrían hallar respuesta en una reforma de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LORMR)⁴⁵, desde la perspectiva de un constitucionalismo útil, como aconteció, sin ir más lejos, con las reformas legales operadas a raíz del referéndum de acceso de Andalucía a la autonomía por la vía del artículo 151 CE.

Por otra parte, hay que hacer referencia al obstáculo que supone la impermeabilidad del estado autonómico al instituto referendario. Desde la sentencia del Estatuto catalán (STC 31/2010) —y antes incluso con la STC 103/2008—, el TC ha sostenido que todas las facultades normativas y ejecutivas relativas al referéndum corresponden al Estado, sin que quede apenas resquicio a las Comunidades Autónomas, si bien las posteriores STC 51/2017, de 10 de mayo, y STC 90/2017, de 5 de julio, admitieron, como se dirá más adelante, que las Comunidades pueden regular aspectos accesorios y llevar a cabo actividades ejecutivas sobre asuntos de su competencia.

Se trata de un posicionamiento como mínimo dudoso del TC, seguramente mediatizado por sus prevenciones ante el tema catalán, porque lo cierto es que la Ley catalana de consultas por la vía de referéndum (2010) partía de la previsión estatutaria (art. 122) que identificaba, ni que sea a sensu contrario, el «referéndum» con las «consultas populares que re-

⁴⁵ BOE núm. 20, de 23.01.1980.

quieren autorización del Estado» (art. 149.1.32 CE)⁴⁶. Y esa posibilidad, además, tenía su fundamento, en la existencia en nuestro ordenamiento de consultas de ámbito local, partiendo de una integración amplia del Estado democrático (art. 1.1 CE) y del derecho de participación política de la ciudadanía (art. 23.1 CE), con objeto de revitalizar la participación en la vida política, así como en una configuración territorial descentralizada del Estado que cuenta con Comunidades Autónomas con facultades legislativas y ejecutivas.

Así pues, pese a que en otros tiempos o lugares se usó indebidamente del referéndum, lo pertinente no debería ser ni suprimirlo ni neutralizarlo, sino depurarlo y rescatarlo para la democracia. Además, hay cierto consenso hoy en día —dejando de lado las cuestiones de orden territorial— sobre que es deseable someter a consideración de los ciudadanos las cuestiones más controvertidas, limitando el poder omnímodo de las oligarquías de los partidos y dando a los ciudadanos más capacidad de decisión política (menos de la que tienen ahora es casi imposible)⁴⁷. Por otra parte, la ya mencionada Comisión de Venecia ha ido más allá y ha manifestado incluso que no debería despreciarse el hecho de que, en base a criterios de oportunidad política y en contextos muy determinados, puedan acometerse modificaciones en la regulación de los referéndums para incorporar a la normativa general supuestos o elementos no contemplados previamente y susceptibles de ser aplicados con mayor flexibilidad temporal, siempre que esas modificaciones sean aprobadas con el más amplio consenso político⁴⁸.

⁴⁶ El CGE dictaminó que, «a pesar de que el referéndum no se menciona expresamente en el artículo 122 EAC, que se titula «consultas populares», está claro que está incluido en el enunciado de esta competencia conferida a la Generalidad sobre «audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 149.1.32 de la Constitución» [...] es decir, como una especie del género «consulta popular», tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en la ya mencionada STC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2)» (DCGE 3/2010, FJ 2).

⁴⁷ Vid. VILLARROYA, T., «Comentario al libro *El régimen constitucional español*», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1981, núm. 3, p. 346; CASCAJO, J. L., «Encuesta sobre «el referéndum: Encuestados», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 30, Madrid, 2012, p. 13; OLIVER, J., «El Referéndum en el Sistema Constitucional Español», *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, p. 24.

⁴⁸ VINTRÓ, J., *op. cit.*, notas 30 y 41.

3. Vías legales para la convocatoria de un referéndum en Cataluña

De acuerdo con lo expuesto, así como con las consideraciones efectuadas en su día por el CATN —en su informe «La consulta sobre el futuro político de Cataluña», de 25 de julio de 2013—, con las que convenimos⁴⁹, las vías legales para la convocatoria de un referéndum que ofrecen mayores garantías de constitucionalidad son el referéndum consultivo del artículo 92 CE —especialmente si, como se ha avanzado, se reforma la LORMR—, y la delegación a Cataluña de las funciones ejecutivas de autorización de referéndums (art. 150.2 en conexión con el art. 149.1.32 CE), al margen, por supuesto, de la reforma constitucional que, por definición, y pese a las oscilaciones y cambios de criterio del TC, que ya hemos expuesto, no puede ser inconstitucional. Ahora bien, si se tiene en cuenta el criterio del lógico protagonismo a asumir por la Generalitat en este caso —y a través de ella de los ciudadanos de Cataluña como principales concernidos, tanto en la convocatoria como en su desarrollo—, sin duda esos dos objetivos podrían alcanzarse mejor, y con mayor celeridad, a través de las leyes catalanas.

3.1. EL REFERÉNDUM CONSULTIVO DEL ARTÍCULO 92 CE Y SU POSIBLE TERRITORIALIZACIÓN

⁴⁹ En el mismo sentido, LÓPEZ RUBIO, D., «Referéndums y consultas populares en Cataluña», PÉREZ MONEO, M., y VINTRÓ, J. (Coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 102, Madrid, 2017, pp. 275-295; INSTITUT D'ESTUDIS DE L'AUTOGOVERN, *Democràcies i referèndums d'independències. El cas de Catalunya*, Informe 1/2019, Barcelona INSTITUT D'ESTUDIS DE L'AUTOGOVERN, *Democràcies i referèndums d'independències. El cas de Catalunya*, Informe 1/2019, Barcelona, 2019.

Puede consultarse en: https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/observatori/estudis-i-informes/#bloc2 [última consulta: 1.02.2021]; VINTRÓ, J., «Legalidad y consulta soberanista en Cataluña», *Blog de l'Institut de Dret Públic*, 23 de octubre de 2012. Puede consultarse en: <http://idpbarcelona.net/legalidad-y-consulta-soberanista-en-cataluna/> [última consulta: 1.02.2021]; LÓPEZ RUBIO, D., «Las vías legales para un referéndum en Cataluña», *Agenda Pública*, 7.09. Puede consultarse en: <https://agendapublica.es/las-vias-legales-referendum-cataluna/> [última consulta: 1.02.2021]; QUERALT, A., MARTÍ, J. L., «Un referéndum para Cataluña», *Agenda Pública*, 10.12.2017. Puede consultarse en: <https://agendapublica.es/un-referendum-para-cataluna/> [última consulta: 1.02.2021].

Ya se ha hablado en otro momento de la legitimidad de acudir a un referéndum de naturaleza consultiva como instrumento para pulsar la voluntad popular, como parte integrante de la preparación de los objetivos políticos entorno al ejercicio del derecho a decidir, y encaminado a legitimar la reforma constitucional. También hemos dejado apuntado, ni que sea de forma sucinta, que el ámbito territorial de esa modalidad de consulta debería concentrarse en el territorio de Cataluña, pese a que no ha faltado quien haya propugnado una consulta en todo el Estado atendiendo al sujeto de la soberanía constitucionalizado, aunque no parece demasiado lógico dicho planteamiento como atestiguan los ejemplos de Quebec o Escocia.

En efecto, se ha dicho que la referencia en el artículo 92 CE a «todos los ciudadanos» debe entenderse necesariamente como una referencia a todo el cuerpo electoral español. Pero la indeterminación constitucional y legal del referéndum consultivo del artículo 92 CE, que no especifica su ámbito de aplicación, permite pensar en una convocatoria en diferentes ámbitos territoriales, incluido el autonómico, siempre que se preserve la adecuada correspondencia entre el contenido y el alcance de la consulta. En este sentido, no se olvide, tanto el artículo 92.3 (la previsión de ley orgánica) como el acto regio de convocatoria (art. 62 c CE) tienen el carácter de normas de reenvío y, por definición, se hallan abiertas a otros tipos de referendums que los expresamente previstos en la Constitución. Tal interpretación podría ser, precisamente, la fuente de legitimación de una reforma de la LORMR que incorporase, incluso, preceptos con rango de ley ordinaria.

Así, si lo que se pretende es consultar a la ciudadanía de Cataluña para identificar cuáles son sus propuestas preferidas de encaje territorial, tiene todo el sentido que esa consulta se limite a los ciudadanos de Cataluña. Y nada obsta, por supuesto, a que se pueda consultar al resto del Estado en una ocasión sucesiva, si bien no haría falta llegar a este extremo si se interpretara la referencia del artículo 92.1 CE en el sentido de que la participación de todos los ciudadanos (españoles) no tiene por qué influir en la valoración política de los resultados obtenidos en una concreta Comunidad Autónoma.⁵⁰

⁵⁰ Vid. en este sentido la extensa monografía de AGUIAR DE LUQUE, L., «Democracia directa e Instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en: TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (dirs.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, pp. 67-96.

Es en ese sentido que Rubio Llorente significó en su día que «[...] [e]s difícil sin embargo no concederles el derecho de ser consultados sobre una cuestión que tanto les importa y, en consecuencia, si a través de sus representantes legítimos expresan su deseo de hacerlo, nuestros gobernantes deberían esforzarse por encauzar jurídicamente este derecho moral por alguna de las vías que ofrece nuestro derecho positivo. Por ejemplo, mediante una reforma de la ley sobre diferentes modalidades de referéndum».⁵¹ Para Joan Vintró, en el actual contexto de demanda de mayor participación democrática, y también de tensiones territoriales, cualquier exégesis restrictiva del artículo 92 CE «sería contraria al criterio interpretativo derivado de la aplicación conjunta del principio democrático y del Estado de Derecho en la consiguiente necesidad de no obstruir con argumentos jurídicos no incontestables una reivindicación democrática». En todo caso, es hoy un lugar común entre la doctrina la aceptación del principio de que todo aquello que la Constitución no prohíbe, el legislador puede hacerlo.

Así, algunos sectores doctrinales han llegado a proponer desde la incorporación de una disposición adicional ad hoc a la LORMR, para excluir la aplicación de esta ley de los referéndums autonómicos, de manera análoga a la existente para los referéndums de ámbito local, hasta la incorporación de algún precepto referido expresamente a los de alcance autonómico, para adquirir el carácter de normativa general a la que someter la legislación autonómica⁵². En todo caso, en la medida en que estamos ante la regulación del derecho fundamental de participación (art. 23 CE), parece que esa ley estatal habrá de ser orgánica (art. 81 CE). Y lo más conveniente es que sea una ley ad hoc, pues la LORMR es la llamada por el artículo 92.3 CE a regular las modalidades de referéndum previstas en la Constitución (lo que no ocurre con el referéndum autonómico). Del contenido de esa hipotética ley deberían subrayarse dos cuestiones: primera, que el Estado será siempre competente para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE). Y, segunda, que la lógica jurídica indica que el contenido

⁵¹ RUBIO LLORENTE, F., «Principios y conveniencias», *La Vanguardia*, 18.12.2013.

⁵² Vid. VIVER PI-SUNYER, C., *Informe sobre la sentència del Tribunal Constitucional*. En el mismo sentido, MARTÍN, E., «Comentari a la STC sobre l'Estatut. Competència en matèria de consultes populars (art. 122)», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, 2010.

de esa modalidad de consulta autonómica solo podrá versar sobre cuestiones sobre las que la comunidad de turno sea competente. Sobre esto último, ultra interpretaciones restrictivas sobre la noción de «competencia», debe decirse que no parece que deba haber obstáculo alguno para que se consulte al pueblo catalán su opinión sobre una propuesta de reforma constitucional de índole independentista.

Sobre las objeciones entorno al hecho de que dicha consulta se plantee como un acto previo al planteamiento de una eventual reforma constitucional, habida cuenta de que el único sujeto legitimado para la misma ante las Cortes Generales es el Parlamento autonómico, con lo que podría oponerse que ese referéndum previo supondría un indebido condicionamiento al legislador, debe decirse que es obvio que el Parlamento autonómico no dejaría de ser igualmente soberano sobre la cuestión, y que el referéndum previo, en línea con los planteamientos que caracterizarían un referéndum en este caso —como una actividad preparatoria y legitimadora de otras propuestas políticas— precisamente debería permitir testar el grado de adhesión a las posiciones independentistas.

3.2. LA DELEGACIÓN DE LAS FUNCIONES EJECUTIVAS ESTATALES PARA AUTORIZAR REFERÉNDUMS POR LA VÍA DEL ARTÍCULO 150.2 CE

Como ya hemos avanzado, también cabe la posibilidad de convocar un referéndum mediante la delegación a la Generalitat de las funciones ejecutivas del artículo 149.1.32 CE, a través de la correspondiente ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 CE. Esta posibilidad, como se recordará, ya fue explorada sin éxito en varias ocasiones a instancia de diferentes grupos políticos en el Congreso de los Diputados y del propio Parlamento de Cataluña⁵³.

⁵³ La instada por el *Parlament*, por acuerdo de la *Comisión de Estudio sobre el Derecho a decidir* de la Cámara, sucumbió en el debate de su toma en consideración, el 8 de abril de 2014 (DSCD núm. 192, pp. 3-69). La Proposición de Ley fue aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 16 de enero de 2014 (Resolución 479/X, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica de delegación a la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, BOPC núm. 239, de 17.01.2014 y DSPC núm. 44, de 16.01.2014).

Con independencia de las dificultades de orden político que plantea la cuestión, y que se pusieron de relieve durante los debates legislativos correspondientes, es evidente que, desde el punto de vista jurídico, las imprecisiones del artículo 150.2 CE permiten un amplio margen de apreciación política, dependiendo, claro está, de la forma, alcance y condiciones como se articule la delegación. Por lo demás, la naturaleza orgánica de la ley cumple con la exigencia del rango normativo establecido por la jurisprudencia constitucional en materia de referéndums, y debería permitir la celebración de referéndums consultivos de ámbito autonómico por las razones que ya se han expuesto en el apartado anterior.

Ello, no obstante, algunos autores, con ocasión de la delegación pretendida en su día por el Parlamento de Cataluña⁵⁴ consideraron indelegable la competencia estatal. Así, según Blanco Valdés, admitiendo la confusión que genera el artículo 150.2 CE, «el artículo 149 atribuye taxativamente los referéndums al Estado» y la atribución a una Comunidad de las facultades de convocatoria de un referéndum sobre su estatuto político sería una «reforma constitucional encubierta», pues «el ámbito de la delegación de competencias tiene un límite: no alterar el texto de la Constitución». A su vez, Muñoz Machado, si bien ha tildado la redacción del artículo 150.2 de «misteriosa», ha sostenido que entre las materias delegables «por su propia naturaleza» no puede estar algo que afecta a la esencia del Estado y al conjunto de los ciudadanos». Y Gregorio Cámara ha mantenido que «[s]i se cediera esta competencia [...] se estaría reconociendo el derecho de autodeterminación» y sería inconstitucional porque «se estaría actuando contra el artículo 2, que se refiere a la unidad indisoluble de la nación española, proponiendo una «redefinición del orden constituido». En una línea similar, José Antonio Montilla ha opinado que «no resulta posible la atribución de facultades competenciales de titularidad estatal que puedan afectar el principio de unidad, que junto a los de autonomía y solidaridad sostienen la estructura territorial del Estado establecida en la Constitución [...]»⁵⁵.

⁵⁴ La opinión de estos juristas puede consultarse en la encuesta publicada en el diario *El País*: «Una «vía legal»' contra la Constitución», 16.01.2014. http://politica.elpais.com/politica/2014/01/16/actualidad/1389903702_516467.html [última consulta: 1.03.2021].

⁵⁵ Vid. MONTILLA, J. A., «La vía del artículo 150.2 para la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17.02.2014. <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/02/17/la-via-del-articulo-150-2-para-la-convocato->

A nuestro parecer, no debería hablarse por el contrario de competencias indelegables. Ciertamente, las objeciones más fuertes a esa posibilidad vienen de la mano de la jurisprudencia constitucional (STC 76/1994, FJ 3 y 5; y STC 103/2008, FJ 4), que haría que todo lo que llevara aparejada —ni que fuera potencialmente o como acto preparatorio— la posibilidad de una reforma constitucional se tramitase exclusivamente y desde el inicio por quienes tienen la facultad de proponer esos cambios, siguiendo los procedimientos previstos para la reforma constitucional (Título X CE). Ahora bien, como ha sido reconocido, la redacción del artículo 150.2 CE es tan genérica como confusa y los límites que fija son tan indeterminados que, en la práctica, sería posible delegar cualquier competencia estatal. No hay criterios objetivos —más allá de los argumentos de conveniencia u oportunidad política expuestos por algunos juristas— para delimitar qué es delegable más allá de la voluntad política. Por otra parte, si se trata, como es el caso, de la delegación de la competencia para convocar un referéndum del artículo 92 CE, todavía deberían existir menos obstáculos, pues, además de su naturaleza consultiva, no hay que perder de vista —al menos en la construcción que aquí defendemos— su carácter instrumental y preparatorio a los efectos de lo prevenido en la STC 42/2014, pues en ningún caso implicar una reforma constitucional reservada formalmente al procedimiento establecido en los artículos 167 y 168.

En todo caso, como bien ha significado X. Arbós, «la interpretación más correcta de la jurisprudencia constitucional es la que menos restringe las atribuciones de los órganos constitucionales con legitimidad democrática y el ejercicio de los derechos fundamentales, y no necesariamente la que más aumenta el poder del Tribunal Constitucional sobre la voluntad de los ciudadanos o de los que la representan [...], lo que vincula a los ciudadanos y los poderes públicos es el veredicto de las sentencias. De acuerdo con el ordenamiento es inconstitucional lo que ha dicho el Tribunal Constitucional que es inconstitucional, pero cuando lo haya dicho, y no antes⁵⁶.

ria-del-referendum-sobre-el-futuro-politico-de-cataluna-jose-antonio-montilla/[última consulta: 1.02.2021].

⁵⁶ Para Xavier Arbós, la doctrina vinculante de la STC 76/1994 es la que se refiere al alcance del derecho de participación de los recurrentes, y la de la STC 103/2008 la que se refiere a las leyes autonómicas en materia de consultas populares. No hay doctrina referida directa-

3.3. LA CONVOCATORIA DEL REFERÉNDUM A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN CATALANA

Ya se ha hablado sobre la conveniencia de otorgar a la Generalitat y a los ciudadanos de Cataluña el máximo protagonismo en la convocatoria y desarrollo del referéndum. No obstante, como se recordará, la STC 31/2010 afirma que «la entera disciplina de la institución» corresponde al Estado, si bien el propio TC admitió más adelante [STC 137/2015, sobre una pretendida consulta en Canarias, y STC 51/2017 (FJ 7), sobre la Ley catalana 4/2010, de consultas populares per vía de referéndum] que cabe que las Comunidades Autónomas asuman funciones «complementarias» o «accesorias», esto es, «algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum». En otras palabras, que, siendo el Estado quien ha de regular estos referéndums en sus aspectos principales, el TC consiente cierto desarrollo por parte del legislador autonómico.

Dicho esto, no se puede desconocer que una consulta por la vía de referéndum constituye un instrumento que no sólo proporciona un margen de expresión política dentro del sistema constitucional, sino que concreta el ejercicio de un derecho fundamental como el de participación política, de forma directa (art. 23 CE), por lo que constituye una garantía de la salud democrática de las instituciones. Razón por la cual, la imposibilidad de realizar referéndums a nivel autonómico supone no sólo una amputación de ese derecho fundamental, sino también la innecesaria eliminación de un vehículo esencial de relación institucional que, en determinadas coyunturas, puede permitir la reconducción de debates políticos de especial trascendencia por la vía del acuerdo y la negociación, como insinuó la posterior STC 42/2014.

mente a la competencia estatal para convocar referendos consultivos: «[...] [L]a rigidez de la Constitución es limitada: no tiene cláusulas de intangibilidad, y los constituyentes no quisieron proteger el título X, que regula la reforma, colocándolo lo entre aquellos de los que se exige un procedimiento agravado. No veo base ni razones para una interpretación restrictiva ni de las atribuciones de las autoridades que cuentan con el apoyo de los representantes de los ciudadanos, ni del derecho de participación consultiva directa de los ciudadanos» Vid. ARBÓS, X., «Els límits naturals i els artificials de l'article 150.2 CE», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17 de febrero de 2014. Puede consultarse en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/02/17/929/> [última consulta: 1.03.2021].

En este contexto, y en el marco de un estado descentralizado con Comunidades Autónomas con competencias legislativas y ejecutivas, la regulación autonómica de los referéndums no sólo constituiría una manifestación vinculada al principio democrático, sino también de la potestad de autoorganización de estos entes territoriales, al margen de que, como se ha sostenido, en defecto de regulación autonómica, nada debería impedir una aplicación subsidiaria del referéndum consultivo de ámbito estatal del art. 92.3 CE, regulado en la LORMR, convenientemente modificada, o mediante una ley orgánica ad hoc.

A este respecto debe recordarse que la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum⁵⁷ fue declarada parcialmente inconstitucional por la STC 51/2017 (art. 10 a 30 i arts. 1 a 9, 43 y 45, en los términos del FJ 7). Dicho fundamento jurídico —en el que se acude a la caracterización de esta institución hecha, entre otras, por las SSTC 103/2008 y 31/2015 (FJ 6)— concluyó que la Ley infringía la Constitución por introducir una modalidad de referéndum de ámbito autonómico «que ni fue prevista por la norma fundamental ni aparece contemplada, tampoco, en la legislación orgánica de desarrollo, a estos efectos, del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1, 81.1 y 92.3 CE), con la consiguiente lesión de la exclusiva competencia estatal para la regulación, en los términos que hemos señalado, de la institución del referéndum (art. 149.1.32 CE)»⁵⁸.

Por el contrario, no parece adecuado concluir que no es admisible ninguna forma de referéndum que no esté en la Constitución (art. 92 CE) o que deba ser regulado íntegramente en las leyes estatales, con lo que, aunque la vía que plantea menos problemas es la del referéndum del ar-

⁵⁷ DOGC núm. 5595, 25.03.2010.

⁵⁸ Para J. M. Castellà, con apoyo en la doctrina consultiva del CGE (DCGE 15/2010, de 6 de julio), «una interpretación tan amplia del alcance del término «competencia» era discutible, por vaciar completamente el significado preciso que la doctrina iuspublicista, en España y en los Estados políticamente compuestos ha atribuido a la competencia como conjunto de facultades jurídicas que ostenta un ente público sobre una materia determinada» (CASTELLÀ, J. M., «Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña», en: ÁLVAREZ CONDE, E.; SOUTO GALVÁN, C., (dirs.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, Madrid: 2013, p. 198). Con todo, el CGE dictaminó el proyecto de ley (DCGE 3/2010), y declaró su plena adecuación a la Constitución y al Estatuto, con la excepción de algunos incisos que fueron modificados en el trámite legislativo final.

título 92 CE, no debería descartarse totalmente una modificación de esa Ley. Además, el precario aparato argumental del TC se basó en criterios de mera oportunidad o conveniencia. Así, una cosa es que pueda convenirse que la propuesta de consulta popular planteada por el Parlamento Vasco con la Ley 9/2008 proyectaba una poderosa y alargada sombra de duda sobre su constitucionalidad —aunque se trataba de un referéndum atípico, como admitía implícitamente el propio preámbulo de la norma (STC 103/2008)—; y otra, que corresponda al Estado su entera normación, algo que se nos antoja vinculado a las prevenciones del TC sobre el conflicto catalán. Precisamente porque, al contrario de lo que razonó la STC 51/2017, el hecho de que la Constitución no haga ninguna referencia al ámbito autonómico no puede suponer un obstáculo, como tampoco lo es para que en el ámbito autonómico se halle regulado actualmente otro instituto de democracia participativa como la Iniciativa Legislativa Popular (ILP). De donde se desprende lo desorbitado de declarar, como hizo la STC 103/2008, que no existe ningún tipo de competencia implícita en el ordenamiento español, y que sólo pueden convocarse y celebrar los referéndums expresamente previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos (SSTC 103/2008 y 51/2017). Y, en todo caso, no se olvide, la propia STC 51/2017 ofrece como salida la posibilidad de que dicha eventualidad aparezca contemplada «en la legislación orgánica de desarrollo» (LORMR), en los términos a que nos hemos referido en el apartado anterior.

En última instancia está la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas no referendarias⁵⁹. Hay que tener presente que la STC 31/2010 (FJ 69) estableció que «caben consultas populares no referendarias», en las que «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» (STC 103/2008, FJ 2). En esta modalidad de consulta, no se convoca al cuerpo electoral, ni se utiliza el censo, así como otras garantías de transparencia y seguridad. Con todo, la dificultad de utilizar dicha vía reside en que la STC 31/2015 (FJ 9) declaró inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del artículo 3.3, que distinguía entre las consultas de carácter general y sectorial, por considerar que las primera constituían «una verdadera consulta referendaria,

⁵⁹ DOGC núm. 6715, 27.09.2014.

articulada como llamada al cuerpo general a través del voto», ignorando la reserva de ley orgánica (art. 81 CE), el artículo 92.3 CE (regulación por ley orgánica de las condiciones y procedimiento de las diversas modalidades de referéndum previstas en la Constitución) y el artículo 149.1.32 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de autorización de convocatoria, que se extiende a la «entera disciplina de esta institución, es decir, a su establecimiento y regulación» (STC 31/2010, FJ 69)».

En todo caso, este parecer del Alto Tribunal difería del DCGE 19/2014, que, al dictaminar sobre el proyecto de la Ley, concluyó «la no coincidencia [de las consultas no referendarias] con la caracterización del referéndum, en el sentido de no dirigirse al cuerpo electoral, permite compatibilizar en el modelo constitucional español la existencia de un instrumento de participación ciudadana, como es la consulta popular no referendaria de alcance general, con la figura del referéndum». Para el CGE quedaba «fuera de cualquier discusión que esta [...] institución cuenta con el máximo nivel de legitimidad democrática, derivada de su sistema de garantías» y que «pueden operar y convertirse en útiles en escenarios previos o preparatorios de fases posteriores (STC 42/2014, FJ 4) que, en el caso de sumar los acuerdos y apoyos necesarios, podrían finalmente conducir a la celebración de alguno de los tipos de referendos que recoge la Constitución, dirigidos, según el supuesto de que se trate, a una o al conjunto de los ciudadanos del Estado».

3.4. UN APUNTE FINAL SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Finalmente, y para el caso que se estimara inconstitucional la consulta en los términos anteriores, ni qué decir tiene que cabe la posibilidad de plantear una reforma constitucional, tan desmesurada como innecesaria por otra parte. Dicha reforma, como ha señalado Joan Vintró, permitiría eludir toda causa material de inconstitucionalidad como la de la ley vasca, en el sentido de que las decisiones sobre la integridad territorial son competencia de todo el pueblo español a través del procedimiento de reforma constitucional, de forma que una Comunidad Autónoma nunca podría preguntar de manera directa acerca de cuestiones que afectan al

orden constituido y que la «autodeterminación» sea regulada exclusivamente a partir de una reforma constitucional⁶⁰.

En todo caso, sobre los límites procesales de la propuesta hay que decir que son los mismos que otras proposiciones de ley [arts. 124 CE y 127 del Reglamento del Congreso de Diputados (RCD)]. La única restricción es la toma en consideración parlamentaria (arts. 126 y 127 RCD), pero esta es un acto libre de las Cortes Generales (ATC 140/1992, de 25 de mayo, FJ 3). Corresponde a la Mesa de la Cámara ejercer el control de legalidad, «en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración)» (STC 76/1994, FJ 2). Y sobre la ausencia de límites materiales a la reforma, hay que tener presente, además, que «[l]a Constitución Española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). En el mismo sentido, la doctrina ha defendido la ausencia de límites materiales a la iniciativa legislativa autonómica, superando los recelos que esa posibilidad había suscitado en otros tiempos. Procedimentalmente, cabe tanto la vía del artículo 167 CE, la más lógica, que permite la iniciativa legislativa autonómica para la revisión constitucional [«cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales» (STC 48/2003, FJ 7)], como la vía del artículo 168 CE, para la reforma, en su caso, del artículo 92.1 CE.

⁶⁰ Vid. VINTRÓ, J., *op. cit.*, nota 40. Del mismo autor, «Legalidad y referéndum en Cataluña», *La Vanguardia*, 2012; «Diagnosi del Pla de Drets humans de Catalunya. Dret a l'auto-govern», Síndic de Greuges, 2019, p. 13.

4. TABLA RESUMEN DE LAS VÍAS LEGALES PARA LA CELEBRACIÓN DE UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA

<p>Referéndum regulado por el Estado (art. 92.1 CE y LORMR 2/1980)</p>	<p>El Estado convoca y regula</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Art. 92.3 CE en relación con art. 23 CE (STC 103/2008, FJ 3). Es normal que la CE se refiera a las instituciones estatales. El referéndum autonómico es una modalidad legítima (DCGE 3/2010, FJ 4). · «Todos» (art. 92 CE) son los concernidos en el ámbito territorial de la consulta (interpretación finalista). · La locución «trascendencia especial» no plantea dudas: es de interés para Cataluña. Tampoco implica inmediatamente la reforma de la CE, puesto que se desconoce el resultado. · Procedimiento: es necesario definir el régimen jurídico, las instituciones que pueden intervenir y las condiciones aplicables: pregunta, fecha, y eventualmente quórums de participación y aceptación (Comisión de Venecia). Por decreto de convocatoria o por ley (previa reforma de la LORMR para incluir una nueva modalidad, a impulso del Parlamento de Cataluña).
<p>Delegación (art. 150.2 CE en relación con art. 149.1.32 CE)</p>	<p>El Estado delega). [Escocia, acuerdo 15 octubre 2012, ley 12 febrero de 2013].</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Ámbito de la delegación: <i>ad casum</i>, por tiempo determinado. · Sobre los límites materiales («materia» que «por su naturaleza sea susceptible de transferencia o delegación»): casuística pactada sin impugnaciones, aunque alguna doctrina lo acota a la reconocibilidad del Estado. · Control estatal: los que se estimen procedentes.
<p>Consulta referendaria en base a la Ley catalana 4/2010, 17 de marzo (DCGE 3/2010 y DCGE 15/2010)</p>	<p>El Estado autoriza</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Iniciativa: <i>Govern, Parlament</i>, 10% de los ayuntamientos o popular. · Pregunta: en el ámbito de las competencias: art. 122 EAC (clara incidencia en los intereses legítimos de Cataluña) · Autorización estatal: art. 149.1.32 CE [(«mecanismo de garantía de la unidad política» (TC)]. · Hándicap: a diferencia de la Ley de consultas no referendarias (2014), el TC la anuló ampliamente (STC 31/2015). · La Ley de Consultas no referendarias (Ley catalana 10/2014): STC 31/2010, FJ 69: «caben consultas populares no referendarias», en las que «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» (STC 103/2008, FJ 2). No se convoca al cuerpo electoral, no se utiliza el censo, ni otras garantías de transparencia y seguridad (DCGE 19/2014). Hándicap: la STC 31/2015 (FJ 9) anuló art. 3.3 (distinción entre consultas generales y sectoriales). · Dentro de las competencias de la Generalitat: interpretación amplia de la noción de «competencia» y de las facultades de las instituciones, esto es, ámbitos en los que la Generalitat de Cataluña puede adoptar decisiones legítimamente.

<p>Reforma de la Constitución (art. 167 y 168 CE) (para el caso que se estimara inconstitucional la consulta en los términos anteriores).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Sobre los límites procesales de la propuesta: los mismos que otras proposiciones de ley (art. 124 CE i 127 RCD). · La única restricción es la toma en consideración parlamentaria (art. 126 i 127 RCD). Esta es un acto libre de las Cortes (ITC 140/1992, de 25 de mayo, FJ 3). La Mesa del Congreso: control de legalidad, en función de un canon normativo, no de oportunidad política (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración) (STC 76/1994, FJ 2). · Sobre la ausencia de límites materiales a la reforma: «La Constitución Española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reformar ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). · La doctrina defiende ausencia de límites materiales a la iniciativa legislativa autonómica, aunque inicialmente había recelos (derecho comparado). · Vía art. 167 CE permite la iniciativa legislativa autonómica por la revisión constitucional: «cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales» (STC 48/2003, FJ 7). · Vía art. 168 CE (reforma art. 92.1 CE).
--	--

5. Bibliografía

- AGUIAR DE LUQUE, L., «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en: TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (dirs.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000.
- «Capítulo sexagésimo segundo. Referéndum y Estado Autonómico: una reflexión desde la jurisprudencia constitucional», en: PAREJO, L., VIDA FERNÁNDEZ, J. (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- ARBÓS, X., «Els límits naturals i els artificials de l'article 150.2 CE», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17 de febrero de 2014. Puede consultarse en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/02/17/929/> [última consulta: 1.03.2021].
- BÁRCENA, J., «El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 2015.
- BAYONA, A., «La querrela: un avís per a navegants?», *Ara*, 4.03.2021.

- BARCELÓ, M., «El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales», en: BARCELÓ M., et al., *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Atelier, Barcelona, 2015.
- CASCAJO, J. L., «Encuesta sobre el referéndum: Encuestados», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 30, 2012.
- CASTELLÀ, J. M., «Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña», en: ÁLVAREZ CONDE, E., SOUTO GALVÁN, C. (dirs.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013.
- «Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016.
- CONSELL ASSESSOR DE LA TRANSICIÓ NACIONAL, *Llibre blanc de la Transició Nacional de Catalunya*, Barcelona, 2014.
- https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_asessors/catn/informes/lilibre_blanco_sintesi.pdf [última consulta: 20.02.2021].
- CORCUERA, J., «Soberanía y autonomía. Los límites del derecho a decidir», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 2009.
- DE CARRERAS, F., «¿Un referéndum?», *La Vanguardia*, 20 de septiembre de 2012.
- DDAA, *Revista catalana de Dret Públic*, «Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006», 2010.
- EL PAÍS, «Una «vía legal» contra la Constitución», 16 de enero de 2014.
- FERRERES COMELLA, V., «Cataluña y el derecho a decidir», *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016.
- FOSSAS, E., «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014.
- INSTITUT D'ESTUDIS DE L'AUTOGOVERN, *Democràcies i referèndums d'independències. El cas de Catalunya*, Informe 1/2019, Barcelona, 2019. Puede consultarse en: https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/observatori/estudis-i-informes/#bloc2 [última consulta: 1.02.2021].

- HERRERO DE MIÑÓN, M., «Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 10- 11, 2002-2003.
- LÓPEZ RUBIO, D., «Referéndums y consultas populares en Cataluña», PÉREZ MONEO, M., en: VINTRÓ, J. (Coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 102, Madrid, 2017.
- «Las vías legales para un referéndum en Cataluña», *Agenda Pública*, 7 de septiembre de 2017. Puede consultarse en: <https://agendapublica.es/las-vias-legales-referendum-cataluna/> [última consulta: 1.02.2021].
- MARTÍN, E., «Comentari a la STC sobre l'Estatut. Competència en matèria de consultes populars (art. 122)», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, 2010.
- MONTILLA, J. A., «La vía del artículo 150.2 para la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17 de febrero de 2014. Puede consultarse en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/02/17/la-via-del-articulo-150-2-para-la-convocatoria-del-referendum-sobre-el-futuro-politico-de-cataluna-jose-antonio-montilla/> [última consulta: 1.02.2021].
- OLIVER, J., «El Referéndum en el Sistema Constitucional Español», *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989.
- QUERALT, A.; MARTÍ, J. L., «Un referéndum para Cataluña», *Agenda Pública*, 10 de diciembre de 2017. Puede consultarse en: <https://agendapublica.es/un-referendum-para-cataluna/> [última consulta: 1.02.2021].
- RIDAO, J., «Referéndum y derecho a decidir», *El País*, 18 de abril de 2013.
- «La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria», *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, en: RUÍZ-RICO RUÍZ, C., (Ed.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2014.
- «El derecho de Cataluña a decidir su futuro político colectivo. Las vías para su probable ejercicio», en DDAA ¿Existe el derecho a decidir?. Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña, Tibidabo Ediciones, Barcelona, 2014.

- *El dret a decidir. La consulta sobre el futur polític de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms — Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 2014.
 - *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA editores, Barcelona, 2014.
 - «La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias», *Estudios de Deusto*, Vol. 63 Núm. 1, 2015.
 - «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106, 2016.
- ROIG I MOLÉS, Eduard, «Proces sobiranista i Tribunal Constitucional. Anàlisi d'un impacte recíproc», *Revista Catalana de Dret Públic*, 54, 2017.
- RUBIO LLORENTE, F., «Un referéndum para Cataluña», *El País*, 8 de octubre de 2012.
- «Principios y conveniencias», *La Vanguardia*, 18.12.2013.
- RUÍZ ROBLEDO, A., «Una respuesta canadiense a la cuestión catalana», *El País*, 30 de octubre de 2012.
- TAJADURA TEJADA, J., «Una propuesta de reforma del Título X de la Constitución», *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 73, 2021.
- VERNET, J., «Derecho de autodeterminación a partir de derecho internacional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 2002-2003.
- «La perspectiva catalana en torno a la reforma constitucional de la estructura territorial del estado», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 20, 2013.
- TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL, «Encuesta sobre el referéndum: Encuestados», núm. 30, Madrid, 2012.
- VINTRÓ, J., «Legalidad y referéndum en Cataluña», *La Vanguardia*, 2 de noviembre de 2012.
- «Legalidad y consulta soberanista en Cataluña», *Blog de l'Institut de Dret Públic*, 23 de octubre de 2012. Puede consultarse en <http://idp-barcelona.net/legalidad-y-consulta-soberanista-en-cataluna/> [última consulta: 1.02.2021].

- «El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 2014. Puede consultarse en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/04/02/el-tribunal-constitucional-y-el-derecho-a-decidir-de-cataluna-una-reflexion-sobre-la-stc-de-25-de-marzo-de-2014-joan-vintro/> [última consulta: 1.02.2021].
 - «*Diagnosi del Pla de Drets humans de Catalunya*. Dret a l'autogovern», *Síndic de Greuges*, 2019.
 - «Algunes reflexions constitucionals sobre el conflicte polític Catalunya-Espanya (2010-2018)», *Catalunya i Espanya (II)*, PONS, X. et al., Edicions de la Universitat de Barcelona, 2020.
 - «Referèndum, Comissió de Venècia i Constitució espanyola», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 24 de febrero de 2021. Puede consultarse en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2021/02/24/referendum-comissio-de-venecia-i-constitucio-espanyola-joan-vintro-castells/> [última consulta: 1.02.2021].
- VIVER PI-SUNYER, C. et al. *Informe sobre la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de Catalunya — Grup d'experts per encàrrec del Molt Honorable President de la Generalitat*. 21 de julio de 2010. http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2010/07/21/12/11/76d06239-427f-48da-a533-5cf2492b43ea.pdf [última consulta: 28.02.2021].
- VILLARROYA, T., «Comentario al libro *El régimen constitucional español*», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, 1981.