

FACULTAD  
DE CIENCIAS  
JURÍDICAS



ZIENTZIA  
JURIDIKOEN  
FAKULTATEA

**TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMIERAKO LANA**  
**MÁSTER UNIVERSITARIO DE ACCESO A LA ABOGACÍA**

.....

**EL PROCESO SOBERANISTA DE CATALUÑA**

**Alfredo Ciordia Zabalza**

**DIRECTOR / ZUZENDARIA**

**Alejandro Torres Gutiérrez**

**Pamplona / Iruñea**

**18 de enero de 2017**

# ÍNDICE

<b>ÍNDICE .....</b>	<b>1</b>
<b>LISTADO DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. CONTEXTO HISTÓRICO Y NORMATIVO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. El origen del Estado de las autonomías .....</b>	<b>4</b>
<b>2. La Historia de Cataluña en la última década: del Estatuto de 2006 al actual proceso soberanista .....</b>	<b>5</b>
<i>2.1. La demanda de una mayor autonomía para Cataluña.....</i>	<i>5</i>
<i>2.2. La aprobación del Estatuto catalán de 2006 .....</i>	<i>6</i>
<i>2.3. El recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, y sus consecuencias políticas y sociales .....</i>	<i>8</i>
<b>3. El régimen especial de las CCAA amparadas en la Disposición Transitoria 2ª y en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución.....</b>	<b>10</b>
<b>III. EL CONFLICTO COMPETENCIAL DE CONVOCATORIA DE UN REFERÉNDUM POR PARTE DE UNA CCAA.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Las leyes de consultas populares del País Vasco y Cataluña.....</b>	<b>12</b>
<i>1.1. La Ley vasca 9/2008 de consultas populares .....</i>	<i>12</i>
<i>1.2. La Ley catalana 10/2014 de consultas populares .....</i>	<i>12</i>
<b>2. Definición jurisprudencial de referéndum y sus elementos.....</b>	<b>15</b>
<i>2.1. Definición de referéndum o consulta referendaria .....</i>	<i>15</i>
<i>2.2. Definición de consulta no referendaria.....</i>	<i>19</i>
<i>2.3. Definición de cuerpo electoral.....</i>	<i>20</i>
<b>3. La competencia para convocar referéndums en España .....</b>	<b>21</b>
<i>3.1. La competencia exclusiva del Estado en materia de referéndums .....</i>	<i>21</i>
<i>3.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para organizar consultas populares no referendarias .....</i>	<i>23</i>
<b>4. El alcance competencial de Cataluña en materia de consultas populares .....</b>	<b>24</b>

4.1.	<i>La constitucionalidad del artículo 122 EAC</i> .....	25
4.2.	<i>La constitucionalidad del artículo 3.3 de la Ley catalana de consultas populares</i> 25	
<b>IV.</b>	<b>LA CONCEPCIÓN ACTUAL DE SOBERANÍA NACIONAL Y UNIDAD DE LA NACIÓN ESPAÑOLA</b> .....	<b>27</b>
1.	<b>Los fundamentos constitucionales de la soberanía nacional y la unidad nacional de España.</b> .....	<b>27</b>
2.	<b>Nación cultural y nación soberana</b> .....	<b>30</b>
<b>V.</b>	<b>LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SUS CONSECUENCIAS</b> .....	<b>34</b>
1.	<b>La Ley Orgánica 15/2015 de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional</b> .....	<b>34</b>
2.	<b>Los recursos de inconstitucionalidad de los Gobiernos vasco y catalán contra la Ley Orgánica 15/2015</b> .....	<b>35</b>
<b>VI.</b>	<b>LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN COMO SOLUCIÓN AL ENCAJE TERRITORIAL DE CATALUÑA</b> .....	<b>38</b>
1.	<b>El rol del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución</b> .....	<b>38</b>
2.	<b>Derecho a decidir y derecho a la autodeterminación. Dos realidades jurídicas separadas</b> .....	<b>40</b>
3.	<b>El respeto al Estado de Derecho</b> .....	<b>42</b>
3.1.	<i>La garantía del orden constitucional</i> .....	<i>42</i>
3.2.	<i>Cumplimiento de las reglas del Derecho de la Unión Europea</i> .....	<i>43</i>
4.	<b>La reforma de la Constitución</b> .....	<b>44</b>
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIÓN FINAL</b> .....	<b>47</b>
<b>VIII.</b>	<b>BIBIOGRAFÍA</b> .....	<b>49</b>
<b>IX.</b>	<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	<b>51</b>
<b>X.</b>	<b>RECURSOS DIGITALES</b> .....	<b>51</b>

## LISTADO DE ABREVIATURAS

- ❖ *ATC* → Auto del Tribunal Constitucional.
- ❖ *BOE* → Boletín Oficial del Estado.
- ❖ *CCAA* → Comunidades Autónomas.
- ❖ *CE* → Constitución Española.
- ❖ *DA* → Disposición Adicional.
- ❖ *DT* → Disposición Transitoria.
- ❖ *UE* → Unión Europea.
- ❖ *LO* → Ley Orgánica.
- ❖ *ONU* → Organización de Naciones Unidas.
- ❖ *STC* → Sentencia del Tribunal Constitucional.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Una de las principales razones por las que elegimos realizar este Trabajo Fin de Máster (TFM) sobre el conflicto soberanista y secesionista que viene desarrollándose en Cataluña en los últimos años, fue el hecho que era un tema de gran actualidad, y por tanto las conclusiones a las que fuéramos a llegar gracias a este proyecto, podían tener una aplicación práctica inminente, puesto que una tesis o un proyecto de estas características consideramos que debe ser parte del *Derecho vivo*, es decir, aquel Derecho que sirva para solucionar los problemas presentes y futuros a los que se tenga que enfrentar la sociedad.

Otro de los motivos que nos impulsaron a estudiar este tema en profundidad fue el hecho de que, desde nuestro punto de vista, este problema se está abordando más desde postulados ideológicos y políticos, sin hacer previamente un análisis jurídico objetivo para determinar qué posibles soluciones hay a este conflicto, dentro del marco de la legalidad.

Tras una breve contextualización histórica y normativa del denominado *procés constituent* de Cataluña, procederemos a analizar desde la óptica del Derecho Constitucional español, varios de los principales dilemas jurídico-constitucionales que está planteando este conflicto dentro de España, y qué soluciones se pueden plantear al mismo.

## **II. CONTEXTO HISTÓRICO Y NORMATIVO**

### **1. El origen del Estado de las autonomías**

España, tras un largo periodo con un modelo territorial fuertemente centralizado durante el franquismo (1939-1975), optó en la Constitución de 1978 por un modelo diametralmente opuesto al anterior, el Estado de las autonomías, consagrado en el art. 2 CE, el cual dispone lo siguiente: “la Constitución (...) reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Se crearon unos nuevos entes territoriales inéditos hasta el momento, las CCAA, que absorbieron una parte importante de los poderes y competencias que hasta entonces había venido ejerciendo el Estado central.

El ejercicio del derecho a la autonomía por parte de las CCAA quedó a partir de entonces regulado en el capítulo III del título VIII de la Constitución (artículos 143-158), así como en los respectivos Estatutos de Autonomía.

A pesar de las bases constitucionales y estatutarias que configuraron el Estado de las autonomías, la relación Estado-CCAA durante las cuatro últimas décadas si por algo se ha caracterizado ha sido por el ingente número de conflictos de competencias entre la administración estatal y las diferentes administraciones autonómicas.

## **2. La Historia de Cataluña en la última década: del Estatuto de 2006 al actual proceso soberanista**

### *2.1. La demanda de una mayor autonomía para Cataluña*

La llegada del S.XXI a España trajo consigo una serie de factores que cambiaron el panorama sociopolítico del país, abriendo el debate de una posible reforma del Estado de las autonomías implantado desde la Constitución de 1978: el gobierno del nacionalista Juan José Ibarretxe en Euskadi (1999-2009), el tripartido en Cataluña<sup>1</sup> (2003-2010), y la presidencia del socialista José Luis Rodríguez Zapatero al frente del Gobierno de España (2004-2011).

A pesar de una cierta homogeneidad competencial entre las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>, algunas autonomías como Cataluña y País Vasco demandaban cada vez un mayor grado de autogobierno en sus territorios. En el caso de la Comunidad Autónoma

---

<sup>1</sup> El tripartito catalán fue la coalición de izquierdas que gobernó Cataluña en dos legislaturas, entre diciembre de 2003 y diciembre de 2010, formada por tres partidos políticos: PSC (Partido Socialista de Cataluña), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya) e ICV (Iniciativa per Catalunya Verds). La principal medida política que se alcanzó en Cataluña durante este periodo fue la aprobación de la LO 6/2006 de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

<sup>2</sup> Existen algunas excepciones importantes a dicha homogeneidad, puesto que hay ejemplos claros de competencias asimétricas en algunas CCAA, como por ejemplo el Derecho Civil Foral en Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana, o también por ejemplo la autonomía fiscal y financiera de la que gozan Navarra y País Vasco en virtud de sus derechos históricos.

del País Vasco se optó por una vía especial para actualizar y reformar su estatus político, que fue conocida como *Plan Ibarretxe*<sup>3</sup>.

Mientras, en el caso concreto de Cataluña, tal y como apunta CASTELLÀ ANDREU<sup>4</sup>, las demandas de asunción de nuevas competencias para Cataluña eran tantas que no podían ser satisfechas como se había venido haciendo durante los años 80 y 90 del siglo XX mediante *leyes orgánicas de transferencia y delegación* (art.150.2 CE), con reformas de leyes estatales ordinarias, o a través de reinterpretaciones de la doctrina del TC sobre el Título VIII de la Carta Magna.

La solución por la que se optó en Cataluña fue la elaboración y aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña que sustituyera al anterior de 1979 (LO 4/1979, de 18 de diciembre<sup>5</sup>), con el objetivo de profundizar en el autogobierno catalán y dar una respuesta jurídica a esas demandas de asunción de nuevas competencias por parte de la Generalitat.

## 2.2. *La aprobación del Estatuto catalán de 2006*

El Estatut fue tramitado entre 2005 y 2006 mediante la vía de la reforma estatutaria de los arts. 151 y 152 CE. Tras la tramitación parlamentaria primero en el

---

<sup>3</sup> En la Comunidad Autónoma Vasca (CAV), la demanda de una mayor autonomía se plasmó a través de un proyecto impulsado por el entonces leñakari Juan José Ibarretxe, que proponía un nuevo estatus político para Euskadi con el que reformar ulteriormente el Estatuto de Gernika de 1979 (LO 3/1979, de 18 de diciembre), basado en la soberanía del pueblo vasco para decidir su futuro. Tras ser aprobada a finales de 2004 en el Parlamento vasco, la propuesta fue rechazada en una votación en el pleno del Congreso de los Diputados por una amplia mayoría en el año 2005. Posteriormente, tras el fracaso de dicho trámite parlamentario en las Cortes Generales, y el fracaso que también supuso el fin de la tregua decretada por ETA en el año 2006, el Gobierno vasco apostó por continuar la hoja de ruta del Plan mediante una vía diferente. Dicha alternativa quedó materializada en la Ley del Parlamento vasco 9/2008, de 27 de junio, de “convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso para alcanzar la paz y la normalización política”. Dicha Ley 9/2008 del Parlamento vasco, sería posteriormente declarada inconstitucional y nula de pleno Derecho por la STC 103/2008, de 11 de septiembre.

<sup>4</sup> CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M<sup>a</sup>. “La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico.” *Revista Fundació Ciutadania y Valors* núm. 13 (septiembre 2010), págs. 5 y 6.

<sup>5</sup> El Estatut catalán de 1979 fue el primer Estatuto de Autonomía junto con el Estatuto del País Vasco (también conocido coloquialmente como Estatuto de Gernika). Ambos fueron aprobados mediante sendos referéndums el 25 de octubre de 1979, y publicados en el «BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. El Estatut catalán entro en vigor el mismo día de su publicación; el vasco un poco más tarde, en enero de 1980.

Parlamento catalán y luego en las Cortes Generales<sup>6</sup>, el nuevo Estatut fue sometido a referéndum para que la ciudadanía catalana lo ratificara el día 18 de junio de 2006.

El apoyo de la ciudadanía al nuevo Estatut fue relativo. Si bien obtuvo un 73,24% de votos a favor y solamente un 20,57% de votos en contra (los votos en blanco fueron el 5,29% y los votos nulos el 0,90%), la abrumadora victoria del “SÍ” al Estatuto fue empañada por la elevada abstención en dicho referéndum que ascendió al 51,15%<sup>7</sup>. Como consecuencia de ello, en términos absolutos la victoria de la opción del “SÍ” en el referéndum de 2006 solamente fue del 35,78% de todo el censo electoral llamado a votar, es decir, un tercio del total, y muy lejos de la mitad de los ciudadanos con derechos a sufragio activo en la consulta.

FREIXES SANJUAN resume a la perfección aquel panorama<sup>8</sup>. Por un lado critica a los partidos políticos, especialmente a los catalanes, por no haberse esforzado lo suficiente en tratar de sacar adelante una reforma del Estatuto con el apoyo y el consenso de todas las fuerzas políticas de Cataluña, ya que desde el inicio tuvieron enfrente el voto en contra del PP. En palabras de la autora “el Estatut resultante fue aprobado por el Parlament de Catalunya, con suficiente mayoría pero con insuficiente consenso”. Por otro lado, a la vista del resultado del referéndum de junio de 2006, cuestiona si realmente existía una demanda social verdadera de reformar el Estatuto de 1979, o solamente era una idea en la que estaban empeñados únicamente algunos

---

<sup>6</sup> El nuevo Estatut fue aprobado en el Parlament catalán el 30 de septiembre de 2005 con el apoyo de todos los grupos parlamentarios catalanes salvo el PP. Más tarde el texto estatutario llegó a las Cortes Generales, siendo aprobado por el Congreso y el Senado respectivamente entre marzo y mayo de 2006, aunque con importantes enmiendas y modificaciones respecto del texto original. En la votación final en el pleno del Congreso sobresalen los votos en contra, aunque por motivos diametralmente opuestos, de PP y ERC. Los populares entendían que el nuevo Estatuto catalán vulneraba flagrantemente la Constitución, mientras que los republicanos catalanes opinaban que el texto definitivo que se estaba aprobando no tenía nada que ver con el que fue aprobado inicialmente en el Parlamento catalán, y que éste había sido completamente adulterado.

<sup>7</sup> *Referèndum Estatut Autonomia Catalunya 2006, resultats electorals*. Página web del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. Consulta realizada el 11 de diciembre de 2016. [http://governacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_eleccions/pgov\\_dades\\_electorals/resultats-2?a=a&id\\_eleccions=R20061&id\\_territori=CA09](http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_eleccions/pgov_dades_electorals/resultats-2?a=a&id_eleccions=R20061&id_territori=CA09).

<sup>8</sup> FREIXES SANJUAN, TERESA. “Encuesta sobre la cuestión catalana.” Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016), págs. 32-34.



partidos políticos catalanes. En todo caso, el nuevo Estatuto catalán fue finalmente publicado a través de la LO 6/2006, de 19 de julio<sup>9</sup>.

### 2.3. *El recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, y sus consecuencias políticas y sociales*

El nuevo Estatuto fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 99 diputados del grupo parlamentario popular, al que se adhirieron otras instituciones públicas como el Defensor del Pueblo y algunas CCAA, en virtud de la legitimación que les otorgaba el art. 162.1.a) CE en relación con el art. 161.1.a) CE, así como en base a los arts. 31-34 LOTC.

Tras una larga tramitación finalmente el pleno del Tribunal Constitucional resolvió el recurso cuatro años más tarde dictando la sentencia 31/2010 de 28 de junio<sup>10</sup>, que en resumen declaró inconstitucionales y nulos, 14 de los 223 artículos del Estatuto de 2006, y reinterpretó buena parte del resto de preceptos estatutarios.

Hoy en día, sería imposible procesalmente hablando ver una sentencia del Tribunal Constitucional derogando y declarando inconstitucional todo o parte de un Estatuto de Autonomía, ya que la LO 15/2015 de 16 de octubre<sup>11</sup> recuperó la figura del *recurso previo de inconstitucionalidad* contra proyectos y propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía<sup>12</sup>, para así depurar con carácter previo posibles vicios de inconstitucionalidad antes que el texto estatutario entrara en vigor.

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Publicada en el «BOE» núm. 172, de 20 de julio de 2006.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 31/2010, de 28 de junio. Thomson Reuters Aranzadi (RTC \2010\31).

<sup>11</sup> Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Publicada en el «BOE» núm. 249, de 17 de octubre de 2015.

<sup>12</sup> El *recurso previo de inconstitucionalidad* contra proyectos o propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía se encuentra actualmente regulado en el capítulo 2º del título II de la LOTC (arts. 31-34). Se le llama recurso previo precisamente porque busca analizar la posible inconstitucionalidad de la norma estatutaria, nada más haber concluido la tramitación parlamentaria, y antes de que ésta sea aprobada en referéndum por la ciudadanía. Su objetivo es por tanto evitar que un Estatuto de dudosa constitucionalidad entre en vigor, y en consecuencia se empiecen a dictar leyes y normas autonómicas derivadas de dicho Estatuto las cuales podrían presentar los mismo vicios que el propio texto estatutario. Esto sucedió por ejemplo en Cataluña, ya que desde que se interpuso el recurso de inconstitucionalidad hasta que se dictó la STC 31/2010 de 28 de junio, transcurrieron nada más y nada menos que 4 años.

La mayoría de expertos coinciden en señalar que la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010, generó un gran descontento social en Cataluña y que fue el principal detonante para el auge del independentismo en aquella comunidad y el inicio del denominado *proceso soberanista* o *procés constituent* que ha venido desarrollándose en Cataluña en los últimos años, el cual ha acaparado la vida política no sólo de Cataluña sino también de toda España<sup>13</sup>.

Desde el punto de vista sociológico, en palabras de MONTILLA MARTOS<sup>14</sup>, la sentencia 31/2010 “fue interpretada por algunos sectores impulsores de la reforma estatutaria como la demostración de que el pacto era imposible y sólo cabía apostar por la secesión. Con ello, por la mera suma aritmética de los independentistas tradicionales y estos nuevos independentistas surgidos del fracaso del proceso estatutario, los partidarios de la independencia han llegado a ser prácticamente la mitad de la ciudadanía de Cataluña”.

El aumento exponencial a partir de 2010 de los partidarios de la vía secesionista también se explica, tal y como apunta FOSSAS ESPADALER<sup>15</sup>, por el hecho de que una parte importante de la sociedad catalana se mostró indignada ante el fallo del TC, entendiendo que un tribunal “carecía de legitimidad para juzgar una norma aprobada por dos Parlamentos y refrendada por los ciudadanos de Cataluña”. Vemos cómo aquí se empieza a vislumbrar la disyuntiva que más adelante analizaremos entre *legitimidad democrática* por un lado y *legalidad constitucional* por otro.

---

Justamente, en el momento en que se interpuso el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatut en 2006, el recurso previo de inconstitucionalidad se encontraba suprimido.

<sup>13</sup> Tras la STC 31/2010 de 28 de junio, la respuesta de los sectores nacionalistas e independentistas catalanes no se hizo esperar. Pocos días después de conocerse el fallo, se convocó el día 10 de julio de 2010 en Barcelona una manifestación contra la sentencia bajo el lema “Som una Nació. Nosaltres decidim” (Somos una Nación. Nosotros decidimos), que ya dejaba entrever el enorme descontento social que ésta había generado. Finalmente el punto de inflexión fue la masiva manifestación convocada el 11 de septiembre de 2012 con motivo del día de la Diada bajo el lema “Catalunya, nou Estat d’Europa” (Cataluña, nuevo Estado de Europa), considerado por muchos como el inicio del actual proceso soberanista que se está desarrollando en Cataluña.

<sup>14</sup> MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO. “Encuesta sobre la cuestión catalana”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016), págs. 34 y 35.

<sup>15</sup> FOSSAS ESPADALER, ENRIC. “Encuesta sobre la cuestión catalana”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016), págs. 30-32.

### 3. El régimen especial de las CCAA amparadas en la Disposición Transitoria 2ª y en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución

VIRGALA FORURIA<sup>16</sup> subraya que uno de los principales fallos del modelo territorial autonómico es la no distinción en el art. 2 CE entre *nacionalidades* por un lado y *regiones* por otro. Sostiene este autor, que lo que probablemente buscaba el legislador constitucional al emplear el término *nacionalidades* era reflejar una realidad histórica anterior a la propia Constitución de 1978, como era el hecho de que determinados territorios, bien habían conservado a lo largo de los siglos sus propios derechos históricos y forales, bien habían disfrutado durante el periodo de la II República (1931-1936) de un considerable grado de autonomía, o bien presentaban algún otro tipo de particularidad que les hacía diferentes del resto de provincias y territorios a las que el texto constitucional denominó simplemente *regiones*.

Dicho autor cita la singularidad de aquellas Comunidades Autónomas a las que se refiere la Disposición Transitoria (DT) 2ª de la Constitución, y que tenían aprobadas sus propios Estatutos durante el periodo republicano: Cataluña (1932), País Vasco (1936) y Galicia (aunque ésta última comunidad vio truncado su proyecto de Estatuto de 1936 debido al estallido de la Guerra Civil española).

Junto a las anteriores autonomías, la Disposición Transitoria 2ª también menciona a aquellas regiones o territorios que en el momento de promulgarse la Constitución Española, en diciembre de 1978, estaban ya disfrutando de un régimen provisional y transitorio de autonomía. Tal fue el caso de Andalucía por ejemplo.

Según PÉREZ CALVO<sup>17</sup>, el legislador constitucional otorgó a los territorios contemplados en dicha Disposición, la prerrogativa de reformar sus Estatutos para poder así ampliar sus competencias autonómicas iniciales a través de la *vía rápida* del art. 151 CE<sup>18</sup>, sin tener que esperar el límite de 5 años fijado en el art. 148.2 CE. El resto de territorios y provincias españolas, si deseaban constituirse en Comunidades Autónomas,

---

<sup>16</sup> VIRGALA FORURIA, EDUARDO. “Encuesta sobre la cuestión catalana”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016), págs. 25 y 26.

<sup>17</sup> PÉREZ CALVO, ALBERTO. “El *Plan Ibarretxe* y su grave déficit democrático de partida”. Revista de *Estudios Políticos* núm. 126 (octubre-diciembre 2004). Páginas 14-16.

<sup>18</sup> El procedimiento de *vía directa* de ampliación competencial se encuentra regulado en los arts. 151.1, 151.2 y 152.2 CE.

no podían reformar sus Estatutos y ampliar su techo competencial hasta dejar transcurrir 5 años, teniendo que regirse por la denominada *vía lenta* del art. 143 CE<sup>19</sup>.

La consecuencia de todo esto fue que las CCAA de la Disposición Transitoria 2ª pudieron profundizar en su autogobierno desde el primer momento, durante los años 80, gracias a la citada *vía rápida* del art. 151 CE. Eso sí, tanto en el procedimiento lento como en el rápido, siempre había que respetar el marco competencial del artículo 149 CE<sup>20</sup>.

Otra distinción especial que hizo el legislador constitucional fue la prevista en la Disposición Adicional (DA) 1ª de la Carta Magna, en relación con los territorios forales de las tres provincias históricas del País Vasco (Vizcaya, Álava y Guipúzcoa), así como de la Comunidad Foral de Navarra, cuyos derechos históricos reconocía y amparaba.

Como hemos visto, la Comunidad Autónoma Vasca se constituyó en CCAA a través de la Disposición Transitoria 2ª, mientras que la Comunidad Foral de Navarra optó por una *vía* más acorde con los derechos histórico-forales que tenía reconocidos en virtud de la Disposición Adicional 1ª<sup>21</sup>.

A pesar de lo apuntado anteriormente, desde que a principios de los años 80 empezara a funcionar el Estado de las autonomías, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado el art. 2 CE en el sentido de equiparar jurídicamente los conceptos de *regiones* y *nacionalidades*, como reflejo de una misma realidad, es decir, considerando ambos términos como sinónimos.

---

<sup>19</sup> El procedimiento de *vía lenta* de ampliación competencial se encuentra regulado en los arts. 143.2, 143.3 y 147.3 CE.

<sup>20</sup> El límite del techo competencial de las CCAA siempre va a ser el listado de competencias exclusivas a favor del Estado del art. 149.1 CE. Las materias no contenidas expresamente en dicho listado se regirán por las reglas del art. 149.3 CE, con el fin de regular posibles conflictos de competencias.

<sup>21</sup> En virtud de la Disposición Adicional (DA) 1ª de la Constitución, la Comunidad Foral de Navarra optó por actualizar y ampliar el marco de autogobierno y de derechos histórico-forales que venía disfrutando desde la Ley Paccionada de 1841, y que ni siquiera había desaparecido durante la etapa franquista. Todo ello quedó materializado en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), publicada en el «BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

### **III. EL CONFLICTO COMPETENCIAL DE CONVOCATORIA DE UN REFERÉNDUM POR PARTE DE UNA CCAA**

#### **1. Las leyes de consultas populares del País Vasco y Cataluña**

En la última década se ha acuñado una extensa jurisprudencia constitucional alrededor de la figura de las consultas populares, a raíz sobre todo de las recientes leyes autonómicas que aprobaron respectivamente los Parlamentos de Euskadi y Cataluña en materia de consultas populares, que aparte de la enorme polémica que generaron, fueron objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad.

##### *1.1. La Ley vasca 9/2008 de consultas populares*

En el marco del gobierno nacionalista del lendakari Juan José Ibarretxe, el Parlamento vasco aprobó la Ley 9/2008, de 27 de junio, que regulaba la convocatoria de una consulta popular en Euskadi<sup>22</sup>.

Frente a dicha Ley, se interpuso un recurso de inconstitucionalidad cuya tramitación acabó desembocando en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/2008, de 11 de septiembre<sup>23</sup>, que la declaró inconstitucional y nula de pleno Derecho. De manera resumida, podemos decir que el Tribunal entendió que en el fondo lo que la citada Ley regulaba, era un verdadero referéndum encubierto y no una simple consulta popular no referendaria. Una vez aclarado que la Ley vasca 9/2008 regulaba una modalidad de consulta referendaria, la sentencia la declara inconstitucional argumentando que la única entidad territorial competente para regular en materia de referendos es el Estado en virtud, entre otros preceptos, del art. 149.1.32 CE.<sup>24</sup>

##### *1.2. La Ley catalana 10/2014 de consultas populares*

Como hemos tenido ya la oportunidad de ver, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad

---

<sup>22</sup> Ley del Parlamento vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso para alcanzar la paz y la normalización política. Publicada en el «BOE» núm. 212, de 3 de septiembre de 2011.

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 103/2008, de 11 de septiembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2008\103).

<sup>24</sup> Fundamento Jurídico 3º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

contra el Estatuto de Cataluña de 2006, generó a partir de entonces un gran descontento social en los sectores nacionalistas e independentistas catalanes.

El Parlamento catalán surgido de las elecciones del 25 de noviembre de 2012, conformado por una mayoría parlamentaria favorable a la celebración de un referéndum de autodeterminación, dictó la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, “por la que se aprobaba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Nada más ser promulgada, la declaración de soberanía fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, quien la declaró inconstitucional y nula de pleno de Derecho en la sentencia 42/2014, de 25 de marzo<sup>25</sup>.

El objetivo de esta declaración de soberanía del Parlamento catalán, era dotar de legitimidad a una posterior consulta de autodeterminación que se fuera a celebrar en Cataluña. Los partidarios de la independencia entendían que dicha declaración de soberanía ya era un título suficiente para poder elaborar ulteriormente una ley de consultas, en la cual formular la pregunta sobre una hipotética independencia de Cataluña respecto del resto de España.

A pesar de que la declaración de soberanía del Parlament se encontraba recurrida en el Tribunal Constitucional, la Asamblea catalana siguió adelante con su proceso soberanista. En este marco, el Parlament elaboró y promulgó la Ley 10/2014, de 26 de septiembre<sup>26</sup>, con el objetivo de dar un encaje legal y constitucional suficiente, para convocar posteriormente una consulta en la cual se preguntase a la ciudadanía catalana sobre su futuro político.

Esta Ley de consultas del Parlamento catalán de 2014, al igual que la Resolución que aprobó la declaración de soberanía en 2013, también fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Abogacía del Estado, cuya tramitación concluyó

---

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 42/2014, de 25 de marzo. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2014\42).

<sup>26</sup> Ley del Parlamento catalán 10/2014, de 26 de septiembre, de “consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana”. Publicada en el «BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015.

con la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero<sup>27</sup>, que la declaró parcialmente inconstitucional.

Del mismo modo que había sucedido en anteriores ocasiones, a pesar de que la Ley catalana de consultas se encontraba recurrida ante el Tribunal Constitucional, la Generalitat continuó con el denominado *procés*, y decidió convocar una consulta popular para el 9 de noviembre de 2014, también conocida simplemente como la consulta del 9-N<sup>28</sup>. Tras su celebración, la Abogacía del Estado recurrió dicha convocatoria ante el Tribunal Constitucional, el cual dictó la sentencia 138/2015, de 11 de junio<sup>29</sup>, cuyo fallo declaró inconstitucionales todas las actuaciones de la Generalitat encaminadas a organizar y preparar dicha consulta.

A raíz de lo sucedido con la Ley de consultas del País Vasco primero, y posteriormente con la análoga Ley de consultas en Cataluña, se ha configurado una extensa jurisprudencia constitucional en materia de referéndums, así como en relación con los límites competenciales de las CCAA para organizar consultas populares no referendarias. Además, tenemos a la vista la posible celebración de una nueva consulta en Cataluña para septiembre de 2017, esta vez declarada expresamente como un

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 31/2015, de 25 de febrero. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2015\31).

<sup>28</sup> No existe censo electoral oficial de la consulta del 9-N, aunque como aproximación al mismo se puede tomar como referencia el censo electoral autonómico de las elecciones catalanas del 25 de noviembre de 2012 y del 27 de septiembre de 2015. La consulta popular constó de dos preguntas que fueron las siguientes:

- 1) “¿Quiere que Cataluña sea un Estado?”
- 2) “En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?”

Los resultados de la consulta popular fueron los siguientes: 1.897.274 personas votaron a favor de Cataluña como un Estado independiente (el 88,91% de los votos emitidos), 232.848 votaron a favor de Cataluña como un Estado, pero sin que éste fuera independiente (el 10,02% de los sufragios emitidos), y 105.254 personas votaron en contra de Cataluña como un Estado (4,49 % de las participaciones). Teniendo en cuenta estaban convocados a votar en la consulta los mayores de 16 años, y que en consecuencia el censo estimado en el 9-N rondaba los 6 millones de votantes, el porcentaje aproximado de votos favorables a la independencia respecto del total convocado en la consulta del 9-N apenas superó el 30%, es decir, únicamente 1/3 de todos los catalanes llamados a votar apostó por la independencia de Cataluña.

Fuente: *Resultats definitius del procés de participació del 9N*. Página web de la Generalitat de Catalunya. Consulta realizada el 19 de diciembre de 2016. <http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/Resultats-definitius-del-proces-de-participacio-del-9N-00001>

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 138/2015, de 11 de junio. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2015\138).

referéndum por el propio *president* de la Generalitat, Carles Puigdemont, con el objetivo nuevamente de someter a consulta a la ciudadanía de Cataluña acerca del futuro político de dicha Comunidad, independientemente de si se alcanza o no, un acuerdo con el Gobierno español<sup>30</sup>.

## **2. Definición jurisprudencial de referéndum y sus elementos**

La jurisprudencia constitucional ha ido diferenciando a lo largo de los años dos grandes grupos de consultas populares: las consultas referendarias o referéndums por un lado, y las consultas no referendarias por otro.

### *2.1. Definición de referéndum o consulta referendaria*

Dejando de un lado los referéndums especiales como los de reforma constitucional o los de aprobación de los Estatutos de Autonomía, el referéndum con carácter general se halla regulado en el artículo 92 CE, que dispone lo siguiente:

“1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

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

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”

Aunque para tener una definición completa de la figura del referéndum, debemos recurrir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cual ha fijado unas pautas bastante claras para distinguir una consulta referendaria, de la que no lo es.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, definió el referéndum como “aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo), conformado y

---

<sup>30</sup>“*Puigdemont promete para 2017 un referéndum “legal y vinculante”*”. Página web del diario “El País”. Consulta realizada el 2 de enero de 2017. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/12/30/catalunya/1483123316\\_719194.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/12/30/catalunya/1483123316_719194.html).



exteriorizado a través de un *procedimiento electoral*, esto es, basado en el censo, gestionado por la *Administración electoral* y asegurado con unas *garantías jurisdiccionales* específicas, y siempre en relación con los *asuntos públicos*".<sup>31</sup>

En esta definición sobre el referéndum encontramos enumerados sus elementos más característicos:

*a. Cuerpo electoral.*

Probablemente sea el elemento clave a la hora de distinguir entre consultas referendarias y no referendarias.

Sobre este tema profundizaremos un poco más adelante, pero conviene ya precisar que cuando hablamos de *cuerpo electoral* estamos hablando de la existencia de un *censo electoral*, es decir, de un registro público con el listado de todas las personas llamadas a votar en unas elecciones en España, sean éstas generales, autonómicas, locales o europeas. En otras palabras, el *censo electoral* anota en una lista todas las personas que conforman el conjunto del *cuerpo electoral* convocado. Este aspecto aparece indirectamente reflejado en el art. 92.1 CE cuando dice que la celebración de un posible referéndum consultivo se dirigirá a "todos los ciudadanos".

En el hipotético caso de que se convocara un referéndum en una CCAA, el cuerpo electoral que se llamaría a votar en dicha consulta sería exactamente el mismo que el que se hubiese convocado para unas elecciones al Parlamento de dicha CCAA. Lo mismo sucedería, por ejemplo, en el caso de un referéndum de reforma constitucional, que en caso de llegar a celebrarse, se estaría convocando al mismo cuerpo electoral que el llamado a las urnas para votar en unas elecciones generales en toda España.

*b. Procedimiento electoral.*

Un referéndum, a diferencia de una consulta popular no referendaria, presenta una serie de formalidades propias y adicionales, como es la existencia de un

---

<sup>31</sup> Fundamento Jurídico 2º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre. También ver el Fundamento Jurídico 5º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

procedimiento específico regulado mediante una ley orgánica concreta<sup>32</sup>, donde se regulan, entre otras cosas, las distintas modalidades de referéndum y las condiciones para su convocatoria, tal y como señala el art. 92.3 CE.

*c. Administración electoral.*

En una convocatoria de referéndum debe existir una Administración electoral encargada de supervisar y controlar por ejemplo que no se produzcan irregularidades durante la misma, igual que hacen por ejemplo las juntas electorales (central, provinciales, etc.) en una convocatoria electoral.

*d. Garantías jurisdiccionales.*

Para que el procedimiento electoral pueda desarrollarse con todas las garantías posibles, además del control de la Administración electoral debe existir un control adicional en este caso por parte de los jueces y tribunales, por lo tanto, deberán existir órganos judiciales competentes para conocer de cualquier recurso en materia electoral que se interponga. En el ordenamiento jurídico español, esta función de control es llevada a cabo por la jurisdicción contencioso-electoral<sup>33</sup>.

*e. Asuntos públicos*

Tal y como indica el art. 92.1 CE, los referéndums versarán sobre “las decisiones políticas de especial trascendencia”. Esto quiere decir que no se puede someter cualquier cuestión a referéndum, y aquellas que no tengan la relevancia suficiente deberán ser tramitadas mediante una consulta no referendaria u otro instrumento de participación ciudadana.

Al respecto, debemos precisar que el referéndum es uno de los principales mecanismos de participación política directa contemplados en la Constitución y en el ordenamiento jurídico español<sup>34</sup>, y que este derecho es junto con el derecho de

---

<sup>32</sup> Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Publicada en el «BOE» núm. 20, de 23 de enero de 1980. .

<sup>33</sup> Los detalles procesales de la jurisdicción contencioso-electoral se encuentran regulados en los arts. 109-117 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Publicada en el «BOE» núm. 147, de 20 de junio de 1985.

<sup>34</sup> Algunos de los mecanismos de democracia directa contemplados en la Constitución y en el ordenamiento jurídico español son:

participación política indirecta mediante representantes, el eje vertebral del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 de la Constitución. Eso sí, debemos aclarar en relación con la figura del referendo, que si bien éste es uno de los elementos integrantes del contenido del derecho fundamental del art. 23.1 CE, su rol es secundario frente a los mecanismos de democracia representativa<sup>35</sup>, afirmando que España “es una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como una minusvaloración o sustitución, sino como reforzamiento de esa democracia representativa”<sup>36</sup>.

Por tanto, los instrumentos de democracia directa como las consultas referendarias siempre tienen que estar subordinadas a los mecanismos de democracia indirecta como son las elecciones representativas que tienen lugar periódicamente en España (elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, elecciones a los Parlamentos autonómicos en cada Comunidad Autónoma, elecciones municipales en cada uno de los ayuntamientos, así como las elecciones al Parlamento Europeo).

- 
- a. La iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE).
  - b. El referéndum consultivo para decisiones de especial trascendencia política (art. 92 CE).
  - c. El sistema de votación asamblearia en los concejos abiertos (art. 140 CE, art. 29 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); así como la correspondiente legislación autonómica, como por ejemplo en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra).
  - d. El referéndum para elaborar y modificar Estatutos de Autonomía, tanto el caso de las CCAA constituidas por la vía directa (arts. 151 y 152 CE) como las CCAA configuradas por la vía lenta (art. 143 CE).
  - e. El referéndum para la reforma de la Constitución, tanto el referéndum potestativo en el caso de reforma ordinaria o simple (art. 167 CE), como el referéndum preceptivo de reforma agravada (art. 168 CE).
  - f. El referéndum sobre la incorporación de la Comunidad Foral de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria 4ª de la CE).

<sup>35</sup> En el actual sistema electoral, regulado en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), tenemos como principales elecciones representativas en España las elecciones municipales (art. 140 CE), las autonómicas a los Parlamentos de cada CCAA (152.1 CE), las generales en todo el Estado al Congreso y al Senado (arts. 68 y 69 CE), así como al Parlamento Europeo a nivel comunitario (art. 13.2 CE, junto con el acervo comunitario formado por el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como el Derecho derivado de la Unión Europea).

<sup>36</sup> Fundamento Jurídico 2º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

El sistema democrático español es fundamentalmente una democracia indirecta o representativa, y el número de casos donde se permite la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, como es el caso del referéndum, está muy restringido por el ordenamiento jurídico.

LÓPEZ BASAGUREN<sup>37</sup> coincide en buen parte con lo señalado por el Tribunal Constitucional, defendiendo igualmente el papel secundario del referéndum frente a los mecanismos de democracia representativa. Señala que el hecho de limitar en el sistema legal el número de supuestos contemplados para celebrar una consulta referendaria no supone en absoluto una limitación de la democracia ni del pluralismo político, puesto que en su opinión, una “manifestación de voluntad no se impide aunque el referéndum no esté previsto en un determinado sistema”, ya que “hay otras formas de expresar el respaldo social”. El autor apoya el hecho de que en un territorio con aspiraciones secesionistas, como podría ser por ejemplo Cataluña, no tiene por qué celebrarse un referéndum de autodeterminación para constatar que dentro del mismo existe un notable apoyo a la independencia. Por ejemplo, en unas elecciones representativas, si los partidos políticos favorables a la independencia obtienen una mayoría parlamentaria importante, esto sería un síntoma más que evidente de que el apoyo social a una hipotética independencia sería muy considerable, y por tanto no sería necesario llevar a cabo una consulta para calcular el número de partidarios de la secesión.

## 2.2. *Definición de consulta no referendaria*

El Tribunal Constitucional también ha aportado una definición de aquellas consultas populares que no tienen el carácter de referéndum, es decir las denominadas consultas no referendarias. Éstas se diferencian de las primeras, en que solamente articulan “voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral”.<sup>38</sup>

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que mientras en las consultas referendarias, cada persona participa en éstas en calidad de ciudadano (*uti*

---

<sup>37</sup> LÓPEZ BASAGUREN, ALBERTO. “Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El procés a la luz de la experiencia comparada”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2014), págs. 172-174.

<sup>38</sup> Fundamento Jurídico 2º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

*cives*), en las consultas no referendarias cada uno “participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*)”. Además, el Tribunal añade otra diferencia entre las consultas referendarias y las que no lo son. Mientras los referendos hallan su fundamento en el derecho fundamental del art. 23.1 CE, tal y como hemos apuntado anteriormente, las consultas no referendarias derivan del principio del art. 9.2 CE de “participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”<sup>39</sup>.

### 2.3. *Definición de cuerpo electoral*

Hemos visto cómo uno de los elementos diferenciadores entre consulta popular referendaria y consulta popular no referendaria es que en la primera se convoca al cuerpo electoral, mientras que en la segunda se convoca a la población o a parte de ella, pero en ningún caso al cuerpo electoral. Pero, ¿qué se entiende por cuerpo electoral?

En la sentencia 31/2015<sup>40</sup>, el Tribunal Constitucional definía al cuerpo electoral como el “conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial”. Prosigue el Tribunal, indicando que “el cuerpo electoral tiene una adscripción territorial, (...), no existe un único cuerpo de electores, en la medida en que una misma persona podrá formar parte de diversos cuerpos electorales en función de constituir la colectividad de cada uno de los distintos ordenamientos estatal, autonómico o local”. En otras palabras, un cuerpo electoral se corresponde con la existencia de un censo electoral, sea éste estatal, autonómico o local, según el tipo de elecciones. La sentencia concluye que una misma persona puede pertenecer a la vez al cuerpo electoral estatal, al cuerpo electoral de su CCAA, así como al cuerpo electoral del municipio donde resida y esté empadronada.

Desde la Transición a la democracia, en España se han celebrado un total de 4 referéndums donde se ha llamado al sufragio activo al conjunto del cuerpo electoral español<sup>41</sup>, además de los respectivos referéndums autonómicos celebrados en cada

---

<sup>39</sup> Fundamento Jurídico 5º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>40</sup> Fundamento Jurídico 5º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>41</sup> Desde el fallecimiento del dictador Francisco Franco en 1975 y la reinstauración de la democracia en España, se han celebrado un total de 4 referéndums donde se ha llamado al voto al conjunto del cuerpo electoral español:

CCAA para aprobar los Estatutos de Autonomía, y en algunos casos también para aprobar su reforma posterior, como fue por ejemplo el caso del referéndum celebrado en Cataluña el 18 de junio de 2006. No obstante, el propio Tribunal Constitucional ha precisado que no cabe confundir cuerpo electoral con el titular de la soberanía nacional que es el pueblo español. Ambos son conceptos jurídicos totalmente diferentes, y su análisis debe ser independiente el uno del otro<sup>42</sup>.

### **3. La competencia para convocar referéndums en España**

#### *3.1. La competencia exclusiva del Estado en materia de referéndums*

La competencia para autorizar la convocatoria de referéndums corresponde de manera exclusiva y excluyente al Estado en virtud del art. 149.1.32 CE. Ninguna otra entidad o administración como las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales, pueden entrar a regular en esta materia. Así lo ha recordado en numerosas ocasiones la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias: la STC 103/2008, STC 31/2010, STC 31/2015, y así un largo etc.

La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015<sup>43</sup> añade que la competencia a favor del Estado del art. 149.1.32 CE “no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares vía referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esta institución, esto es, a su establecimiento y regulación”.

Además, la regulación de la competencia en materia de referéndums no queda solamente circunscrita al art. 149.1.32 CE, sino que dicho precepto se debe completar

- 
- a. Referéndum que aprobó el proyecto de Ley para la reforma política (diciembre de 1976).
  - b. Referéndum que aprobó la Constitución Española actual (6 de diciembre de 1978).
  - c. Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN (marzo de 1986).
  - d. Referéndum acerca del Tratado para establecer la Constitución Europea (febrero de 2005).

Fuente: *Consulta de resultados electorales, referéndums*. Página web de consulta de resultados electorales del Ministerio del Interior (Infoelectoral). Consulta realizada el 11 de diciembre de 2016. <http://www.infoelectoral.mir.es/min/>

<sup>42</sup> Fundamento Jurídico 5º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>43</sup> Fundamento Jurídico 6º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

con los arts. 92.2 y 92.3 CE, así como con los arts. 81.1 y 81.2 CE. En relación con el art. 92.3 CE, la citada sentencia 31/2015<sup>44</sup> nos recuerda que el referéndum solamente puede ser regulado mediante ley orgánica. Implícitamente, esto supone que la competencia exclusiva para legislar en materia de referéndums corresponde al Estado, ya que las leyes orgánicas, son siempre leyes estatales que solamente pueden ser aprobadas por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados (art. 81.2 CE), y en ninguna otra cámara o asamblea. En consecuencia, el art. 92.3 CE viene a decir lo mismo que el art. 149.1.32 CE: son las instituciones del Estado las únicas que tienen la competencia constitucional para legislar acerca de las consultas referendarias.

Como ya hemos tenido la oportunidad de ver anteriormente, siguiendo el mandato constitucional asignado, el Congreso aprobó en su día la Ley Orgánica de las distintas modalidades de referéndum<sup>45</sup>. La sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de febrero de 2015<sup>46</sup>, distingue dentro del mandato constitucional de dicha ley orgánica, dos tipos de reservas materiales. Por un lado nos encontramos con una reserva genérica en base al art. 81.1 CE, ya que dicha Ley desarrolla el contenido de un derecho fundamental, que es el derecho de participación política consagrado en el art. 23.1 CE. De otro lado, tenemos una reserva específica *ad hoc*, que es la reserva de ley orgánica del art. 92.3 CE para regular “las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum (...)”.

Junto a todo lo anterior, la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.32 CE se complementa a su vez con lo que dispone la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008<sup>47</sup>, la cual añade en relación con el art. 92.2 CE que la única institución competente para autorizar la convocatoria de un referéndum es el Congreso de los Diputados. En consecuencia ningún Parlamento autonómico ni ninguna otra institución es capaz de realizar dicha convocatoria. Vemos cómo el art. 92.2 CE es otro precepto constitucional que de manera implícita también está reconociendo la competencia de

---

<sup>44</sup> Fundamento Jurídico 6º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>45</sup> Debemos puntualizar, y así nos lo recuerda el Fundamento Jurídico 6º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero, que la LO 2/1980 no regula todas las modalidades de referéndum, quedando por ejemplo expresamente excluidas de su regulación los referéndums de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía de los arts. 151 y 152 CE.

<sup>46</sup> Fundamento Jurídico 6º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>47</sup> Fundamento Jurídico 2º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

convocar un referéndum únicamente a las instituciones vinculadas al poder estatal y central, excluyendo *ipso facto* cualquier competencia que pudiera reclamar una CCAA o un Parlamento autonómico.

Por último, el Tribunal Constitucional<sup>48</sup> añade que la interpretación del art. 149.1.32 CE como título competencial del Estado en materia de referendos debe completarse a su vez con los arts. 149.1.1 CE y 149.1.18 CE. Estos dos preceptos, atribuyen respectivamente la competencia exclusiva a favor del Estado para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles” (art. 149.1.1 CE), así como “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE).

En síntesis, con la Constitución Española actualmente vigente, el Estado es la única entidad competente para convocar referéndums y legislar en esta materia. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, como vamos a ver a continuación, solamente van a poder legislar y organizar consultas populares no referendarias y otros instrumentos de participación ciudadana.

### 3.2. *Las competencias de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para organizar consultas populares no referendarias*

El Tribunal Constitucional<sup>49</sup>, señala que dentro del listado competencial de las Comunidades Autónomas del art. 148.1 CE, no existe ningún apartado concreto reconozca el título competencial de las Autonomías en materia de consultas no referendarias, así como otras formas de participación ciudadana. Se deja vía libre para que sea el legislador autonómico quien regule esta cuestión en cada uno de los Estatutos de Autonomía. En todo caso, cada uno de los Estatutos debe respetar necesariamente los límites de la Constitución Española, y de manera muy especial, lo que una CCAA nunca puede vulnerar es el límite del 149.3 CE<sup>50</sup> en relación con el art. 149.1.32 CE..

---

<sup>48</sup> Fundamentos Jurídicos 6º, 9º y 10º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>49</sup> Fundamento Jurídico 6º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>50</sup> El art. 149.3 CE establece las reglas generales para resolver cualquier conflicto de normas entre los ordenamientos estatal y los autonómicos que puedan derivarse de la aplicación de los arts. 148 y 149 de la Constitución. El art. 149.3 dispone textualmente lo siguiente: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de



En consecuencia, las CCAA podrán disponer de la potestad para legislar cualquier forma de participación en la vida pública y cualquier consulta popular, siempre que no revista los caracteres de un verdadero referéndum, en cuyo caso, existiría una invasión de competencias exclusivas estatales.

En el caso de las Entidades Locales, el título competencial de las mismas para regular una consulta popular no referendaria, no se halla en la disyuntiva entre los listados competenciales de los arts. 148.1 y 149.1 CE, ni tampoco en ningún otro precepto de la Constitución<sup>51</sup>. Ante semejante laguna en el texto constitucional, deberemos acudir a una norma de rango legal que especifique su contenido, en concreto al art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril<sup>52</sup>. Dicho artículo dispone que “de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.”

#### **4. El alcance competencial de Cataluña en materia de consultas populares**

Una vez vislumbrada la teoría general en materia de consultas populares, tanto referendarias como no referendarias, y las bases competenciales de unas y otras en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vamos a proceder a resolver una de las principales cuestiones de este trabajo. ¿Sobrepasa Cataluña sus límites competenciales en materia de consultas populares con la aprobación del Estatuto de 2006, así como con la Ley de consultas catalana de 2014? A continuación vamos a proceder a responder a esta pregunta.

---

Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”

<sup>51</sup> No hay ninguna mención al respecto ni siquiera en el capítulo II del título VIII de la Carta Magna (arts. 140-142 CE) relativo a “la Administración local”.

<sup>52</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Publicada en el «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985.

#### 4.1. *La constitucionalidad del artículo 122 EAC*

Tal y como hemos apuntado anteriormente, la competencia de cada CCAA en materia de consultas populares la debe concretar el Estatuto de Autonomía. En el caso actual de Cataluña dicho título competencial se reguló en el art. 122 EAC, que dispone lo siguiente: “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”.

Dicho precepto fue uno de los impugnados en el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatut de 2006, pronunciándose al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de junio de 2010<sup>53</sup>, que declaró el artículo 122 conforme a la Constitución, puesto que la consulta popular y el resto de instrumentos de participación pública que se regulaban, no revestían ninguno de los caracteres propios del referéndum que se habían establecido con anterioridad por el mismo Tribunal en la sentencia del 11 de septiembre de 2008 relativa a la Ley vasca de consultas<sup>54</sup>.

#### 4.2. *La constitucionalidad del artículo 3.3 de la Ley catalana de consultas populares*

Una vez declarado constitucional el art. 122 EAC, el verdadero problema vendría después con el desarrollo que se le dio al mismo en la Ley del Parlament 10/2014, de consultas populares no referendarias<sup>55</sup>. El art. 3.3 de la citada Ley disponía lo siguiente: “Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las *consultas generales* son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5. Las *consultas sectoriales* son las que pueden dirigirse, por razón de su objeto específico, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 5.2, a un determinado colectivo de personas”.

---

<sup>53</sup> Fundamento Jurídico 69º de la STC núm. 31/2010, de 28 de junio.

<sup>54</sup> Fundamento Jurídico 2º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

<sup>55</sup> Ley del Parlamento catalán 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Publicada en el «BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2015.

A *priori*, podría parecer tras una primera lectura superficial, que el art. 3.3 de la Ley 10/2014 es conforme a la Carta Magna, ya que está regulando dos clases de consultas populares no referendarias. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, que declaró parcialmente inconstitucional dicha Ley, cita<sup>56</sup> a su vez otra sentencia anterior del mismo Tribunal, la sentencia 296/1994, de 10 de noviembre<sup>57</sup>, la cual estableció una regla hermenéutica muy importante.

Dicho criterio interpretativo afirma que “sería puro nominalismo entender que tal denominación legal sea elemento determinante de su verdadera naturaleza (...), pues las categorías (...), más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas, que debe ser el argumento decisivo a tener en cuenta para delimitar el orden constitucional de competencias, (...)”<sup>58</sup>.

Lo que viene a decir el Tribunal Constitucional es que, una cosa es la denominación legal o *nomen iuris* de la norma, y otra cosa totalmente distinta es su verdadera naturaleza. Esto, aplicado al art. 3.3 de la Ley catalana 10/2014, en primer lugar cabe concluir que las *consultas sectoriales* sí se ajustan a la modalidad de consulta no referendaria, y por tanto son perfectamente constitucionales, ya que las mismas están convocando a un sujeto más pequeño y restringido que el cuerpo electoral, independientemente si articulan voluntades individuales o colectivas<sup>59</sup>.

Sin embargo, no sucede lo mismo con las denominadas *consultas generales*. El Tribunal Constitucional entiende que “bajo la denominación de consultas generales una verdadera consulta referendaria”. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal analiza todos y cada uno de los elementos que componen las consultas generales. Así, determina que

---

<sup>56</sup> Fundamento Jurídico 7º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>57</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 296/1994, de 10 de noviembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\1994\296). Esta sentencia resolvió varias cuestiones de inconstitucionalidad formuladas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con un recargo fiscal sobre el juego y las máquinas tragaperras que había sido regulado previamente en la Ley del Parlamento de Cataluña 2/1987, de 5 de enero.

<sup>58</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STC núm. 296/1994, de 10 de noviembre.

<sup>59</sup> Fundamento Jurídico 7º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

““el registro de participación en consultas populares no referendarias” (art. 6 Ley catalana 10/2014 de consultas populares) es materialmente un censo, del mismo modo que el “procedimiento de las consultas populares no referendarias” (arts. 10 a 29 Ley), y las “reglas especiales para las consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana” (arts. 30 a 39 Ley) constituyen un procedimiento de naturaleza electoral; y, asimismo, es una organización administrativa de carácter electoral la conformada por la “Comisión de Control”, las “comisiones de seguimiento” y las “mesas de consulta electorales” (arts. 13 a 20 Ley). Por lo demás, la ausencia de previsión expresa de una garantía contencioso-electoral no impediría la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa””. Por todo ello, el Tribunal Constitucional considera que “estas *consultas generales* constituyen, objetivamente, llamamientos para la participación política, a través de un procedimiento electoral, de un cuerpo de electores que vendría así a expresar, mediante el sufragio, el parecer de los ciudadanos de Cataluña en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 23.1 CE (...)”. Como consecuencia de ello, a través de estas *consultas generales* “estaría siendo convocado a las urnas el cuerpo electoral de Cataluña (...)”<sup>60</sup>.

Por lo tanto, la Ley catalana de consultas populares de 2014 únicamente es declarada parcialmente inconstitucional en lo relativo a las disposiciones que regulan las llamadas *consultas generales*; no así las denominadas *consultas sectoriales*, que sí son declaradas conforme a la Constitución Española.<sup>61</sup>

#### **IV.LA CONCEPCIÓN ACTUAL DE SOBERANÍA NACIONAL Y UNIDAD DE LA NACIÓN ESPAÑOLA**

##### **1. Los fundamentos constitucionales de la soberanía nacional y la unidad nacional de España.**

Hasta ahora, nos hemos centrado en la cuestión formal sobre si una CCAA es competente para legislar en materia de consultas populares y hasta dónde alcanza su título competencial. Al respecto hemos visto por ejemplo cómo fue declarada totalmente

---

<sup>60</sup> Fundamentos Jurídicos 8º y 9º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>61</sup> Fundamento Jurídico 10º de la STC núm. 31/2015, de 25 de febrero.

inconstitucional la Ley vasca de consultas núm. 9/2008, y parcialmente inconstitucional la Ley catalana de consultas núm. 10/2014, pero solamente en lo relativo a las consultas generales. En ambos casos el Tribunal, como hemos tenido la oportunidad de estudiarlo con anterioridad, vislumbró una invasión de las competencias exclusivas del Estado por parte tanto de Cataluña como del País Vasco, ya que en el fondo ambas CCAA lo que estaban convocando y organizando de manera encubierta eran verdaderos referéndums.

Pero además de la incompetencia de estas dos CCAA desde el punto de vista formal, en ambos casos, tanto en la Ley de consultas del Parlamento vasco de 2008, como en el *procés* soberanista catalán, el Tribunal Constitucional ha vislumbrado una evidente inconstitucionalidad desde el punto de vista material, por haberse vulnerado entre otros preceptos constitucionales, los arts. 1.2 y 2 CE.

Ambos preceptos constituyen el pilar normativo fundamental del actual modelo territorial en España. El artículo 1.2 de la Constitución afirma que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, mientras que el artículo 2 de la Carta Magna consagra que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

En el caso de la Ley 9/2008 de consultas populares del Parlamento vasco<sup>62</sup>, el Tribunal Constitucional<sup>63</sup> entendió que existía una declaración de soberanía implícita en la segunda pregunta de la consulta cuando hacía referencia al “*derecho a decidir* del pueblo vasco”<sup>64</sup>. La sentencia deja claro que el pueblo vasco “no es titular de un poder soberano, que es exclusivo de la Nación constituida en Estado”.

---

<sup>62</sup> Ley 9/2008, de 27 de junio, de “convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”. Publicada en el «BOE» núm. 212, de 3 de septiembre de 2011.

<sup>63</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

<sup>64</sup> La Ley 9/2008, de 27 de junio, de consultas populares aprobada por el Parlamento vasco, constaba de un articulado único con dos preguntas dirigidas al conjunto de la ciudadanía vasca:

1) “¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?”

En el caso de Cataluña la situación varía un poco, ya que han sido otras leyes y resoluciones parlamentarias quienes han sido declaradas total o parcialmente inconstitucionales desde el punto de vista material o sustantivo por conculcar los arts. 1.2 y 2 CE, no así la Ley 10/2014 de consultas populares del Parlament, que únicamente fue declarada parcialmente inconstitucional en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015 desde el punto de vista formal, por haber legislado el Parlamento catalán una modalidad encubierta de referéndum bajo la denominación oficial de consultas generales.

A pesar de que la Ley catalana de consultas 10/2014 no vulneró los arts. 1.2 y 2 CE, ello no significa en absoluto que el *procés* soberanista catalán esté exento de semejante polémica. Es más, el Estatut de 2006 y varias resoluciones del Parlament catalán aprobadas en los últimos años, como por ejemplo la Resolución 5/X de 23 de enero de 2013, y la Resolución 1/XI de 9 de noviembre de 2015, sí fueron declaradas inconstitucionales y nulas de pleno Derecho por vulnerar, entre otros preceptos, los arts. 1.2 y 2 CE<sup>65</sup>.

Como último apunte de este apartado, tal y como ha sentenciado el Tribunal Constitucional<sup>66</sup>, el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades del art. 2

- 
- 2) “¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del *derecho a decidir* del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?”

<sup>65</sup> El fundamento procesal de los recursos de inconstitucionalidad contra las resoluciones adoptadas por el Parlament de Cataluña se halla en el art. 161.2 CE, así como en los arts. 76 y 77 LOTC. Éste es un recurso de inconstitucionalidad materialmente especial, ya que no se recurren normas con rango de ley, sino “disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas”, como es el caso de las resoluciones parlamentarias emanadas por una Cámara legislativa autonómica (como por ejemplo, el Parlamento catalán), o también los reglamentos o actos administrativos dictados por una Administración autonómica. El problema que radica en todos ellos, es que no todas las resoluciones parlamentarias de una CCAA pueden impugnarse alegando su inconstitucionalidad, ya que únicamente pueden ser recurridas las que tienen naturaleza jurídica, no así las meras resoluciones políticas. El Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 2º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo, en relación con la Resolución del Parlament del 23 de enero de 2013, así como el Fundamento Jurídico 2º de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, en relación con la Resolución del Parlament del 9 de noviembre de 2015, ha sentenciado que existía una “voluntad institucional” por parte de los organismos e instituciones catalanas, y así mismo se estaban generando unos “efectos jurídicos propios y no meramente políticos”, ya que se establecía un mandato específico a los poderes públicos de Cataluña y a la sociedad catalana, para iniciar una serie actuaciones concretas encaminadas, por ejemplo, a activar un proceso sobre el futuro político de Cataluña en base al teórico *derecho a decidir* del pueblo catalán (Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013), o bien por ejemplo a instar el inicio de un proceso de *desconexión* de la república catalana respecto del Estado español (Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015).

<sup>66</sup> Fundamento Jurídico 3º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.

CE, no puede concebirse sin haberse reconocido previamente el hecho de que sólo existe una única nación soberana desde el punto de vista jurídico-constitucional, que es la Nación española. Si por ejemplo una Comunidad Autónoma pretende proclamar unilateralmente su independencia del resto de España, se estaría conculcando el art. 2 CE, y automáticamente desaparecería también en consecuencia el fundamento que la constituye como una CCAA, bajo un régimen de autogobierno diferenciado. En definitiva, la interpretación del artículo 2 CE siempre debe realizarse de manera uniforme.

## 2. Nación cultural y nación soberana

Antes de entrar a resolver si las resoluciones y leyes emanadas desde las instituciones catalanas en los últimos años han conculcado los arts. 1.2 y 2 de la Constitución, es necesario aclarar qué se entiende por nación o nacionalidad.

El artículo 2 CE se divide en dos partes. Por un lado consagra la indisolubilidad de la Nación española, y por otro lado reconoce “el derecho a la autonomía de las nacionalidades”. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional distingue entre nación cultural por un lado, y nación jurídico-constitucional por otro.

### *a. Nación cultural o histórico-social.*

La sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014<sup>67</sup>, reconoce que en el caso de Cataluña, nos encontramos con una “realidad socio-histórica” peculiar y diferenciada, cuya existencia es anterior a la propia Constitución de 1978<sup>68</sup>. Esa “realidad socio-histórica” la concibe el Tribunal Constitucional en la sentencia sobre el Estatut de 2006<sup>69</sup>, como “una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa”, cuya acepción va totalmente al margen del concepto de nación desde el punto de vista jurídico-constitucional. El concepto de nación como realidad cultural en

---

<sup>67</sup> Fundamento Jurídico 3º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.

<sup>68</sup> Por ese motivo, si aplicáramos el art. 2 CE al caso de Cataluña, estaríamos hablando no de una *región* como la mayoría de territorios que se constituyeron en CCAA, sino de una *nacionalidad* preexistente desde el punto de vista cultural e histórico-social.

<sup>69</sup> Fundamento Jurídico 12º de la STC núm. 31/2010, de 28 de junio.

absoluto resulta ser inconstitucional, ya que se encuentra amparado por el art. 2 de la propia Carta Magna.

*b. Nación jurídico-constitucional*

Sobre si Cataluña, además de como ente cultural, también se configura como una entidad o sujeto jurídico desde el prisma del Derecho Constitucional, cabría hablar en este caso de varias posibilidades.

Por un lado, tal y como ha concluido el Tribunal Constitucional<sup>70</sup>, podríamos hablar de Cataluña como un sujeto jurídico constituido en Comunidad Autónoma. Esta acepción es perfectamente válida, puesto que nos encontraríamos ante “un sujeto creado jurídicamente en el marco de la Constitución en ejercicio del derecho a la autonomía reconocido y garantizado en el art. 2 CE”, y del mismo modo, también lo reconoce el artículo 1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>71</sup>. En consecuencia, el art. 1 del Estatut fue declarado constitucional en la sentencia 31/2010, de 28 de junio, puesto que la afirmación de “Cataluña como nacionalidad (...), constituida en Comunidad Autónoma”, no vulnera los arts. 1.2 y 2 CE, y se encuentra dentro del marco del derecho a las autonomías permitido por la Constitución Española.

Si bien el art. 1 del Estatuto fue declarado constitucional, no sucedió lo mismo con el Preámbulo, cuyo penúltimo párrafo reza lo siguiente: “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”. La citada sentencia del 28 de junio de 2010<sup>72</sup>, si bien no declaró inconstitucional esa afirmación, llevó a cabo una reinterpretación bastante restrictiva de

---

<sup>70</sup> Fundamento Jurídico 3º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.

<sup>71</sup> Esto es lo que sucedió cuando se creó la Comunidad Autónoma de Cataluña. Ésta se constituyó en una CCAA, gracias al derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 CE, al tratarse de una nacionalidad histórica y cultural diferenciada, a través del procedimiento de vía rápida del art. 151 CE. La configuración de Cataluña como CCAA concluyó con la aprobación de la LO 4/1979, de 18 de diciembre, que fue el primer Estatuto de Autonomía de Cataluña. Hoy en día, tras la aprobación del nuevo Estatut en 2006 (LO 6/2006, de 19 de julio), Cataluña continúa siendo un sujeto jurídico-constitucional bajo la forma de una CCAA. El art. 1 del actual Estatut así lo dispone, al señalar que “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.”

<sup>72</sup> Fundamento Jurídico 12º de la STC núm. 31/2010, de 28 de junio.



esta parte del Preámbulo. Únicamente permitió la validez y vigencia de las afirmaciones “Cataluña como nación”, y “realidad nacional de Cataluña”, si éstas eran interpretadas en el sentido de nación cultural, pero nunca con efectos jurídico-constitucionales. En caso contrario, si se interpretaba la frase “Cataluña como nación” entendida ésta como nación políticamente soberana, dicha noción supondría una vulneración flagrante de los arts. 1.2 y 2 de la Constitución, tal y como ha sentenciado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>73</sup>. Además, el Tribunal ha empleado una labor hermenéutica bastante particular, puesto que la reinterpretación de los conceptos de “nación” y “realidad nacional” que ha llevado a cabo, no lo ha hecho mediante un análisis autónomo del Preámbulo del Estatuto, sino que siempre lo ha sido en relación conjuntamente con la referencia a los “símbolos nacionales” de Cataluña del art. 8.1 del texto estatutario<sup>74</sup>.

Por otro lado, encontramos la Resolución del Parlament de 23 de enero de 2013<sup>75</sup>, que aún va más allá, al defender que “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”, todo ello en pos de justificar el “derecho a decidir del pueblo de Cataluña” que señala el título de dicha Resolución.

Ante semejante afirmación, el Tribunal Constitucional advirtió<sup>76</sup> que “la identificación de un sujeto dotado de la condición de sujeto soberano resultaría contraria

---

<sup>73</sup> Fundamento Jurídico 3º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo, así como Fundamentos Jurídicos 3º y 4º de la STC núm. 259/2015, de 2 de diciembre.

<sup>74</sup> TAJADURA TEJADA, JAVIER. “El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 27 (2011). Páginas 426-430.

En dicho apartado, el autor remarca la unanimidad doctrinal que existe en cuanto al valor normativo y jurídico indirecto del Preámbulo de cualquier Ley, puesto que es el reflejo de la verdadera voluntad del legislador, y por tanto debe ser objeto de una interpretación teleológica. En cambio, muestra su discrepancia con la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 12º de la STC 31/2010, cuando éste ha juzgado el sentido de “nación” y “realidad nacional” del Preámbulo en relación con el término de “símbolos nacionales” del art. 8.1 del Estatuto. Al respecto, TAJADURA TEJADA considera que, a pesar de que un Preámbulo nunca tiene la fuerza normativa propia de un artículo de la Ley, sin embargo, éste sí que tiene suficiente peso jurídico como para que sus posibles vicios de inconstitucionalidad sean analizados y juzgados de manera autónoma, sin necesidad de ligarlo siempre al texto articulado de la norma, tal y como ha hecho el Tribunal Constitucional al unir la interpretación del Preámbulo con el art. 8.1 del Estatut.

<sup>75</sup> 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. Página web del Parlament de Catalunya. Consulta realizada el 7 de diciembre de 2016. <http://www.parlament.cat/document/intrade/7217>.

<sup>76</sup> Fundamento Jurídico 3º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.

a las previsiones de los arts. 1.2 y 2 CE”, puesto que “en el actual ordenamiento constitucional sólo el pueblo español es soberano, y ningún otro sujeto u órgano del Estado o ninguna fracción de ese pueblo puede un poder político atribuirle esa cualidad de soberano”. El Tribunal deja claro que ni el pueblo catalán es un sujeto soberano, ni por supuesto tampoco son depositarios de esa soberanía ni la Generalitat ni el Parlament de Cataluña, ya que “la Constitución (arts. 1 y 2 CE) parte de la unidad de la Nación española (...), cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización, el Estado, para todo el territorio nacional”, por lo tanto, es la Administración estatal, y no una CCAA determinada, la única organización territorial encargada de salvaguardar la unidad de la Nación española<sup>77</sup>.

Al quedar descartada a día de hoy cualquier posibilidad de que una CCAA ostente algún tipo de soberanía, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015<sup>78</sup> rechaza igualmente cualquier afirmación en el sentido de plantear la relación de Cataluña con el Estado español como el “resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores”<sup>79</sup>, es decir, como si se tratara de una *confederación de Estados* donde, a pesar de la unión política, cada uno de los territorios siguiera manteniendo su propia soberanía, una soberanía con una legitimidad y con un origen histórico anteriores, que en ningún caso habría sido cedida nunca por cada uno de los territorios integrantes de dicha confederación.

Así mismo, el Tribunal Constitucional añadió<sup>80</sup> que la declaración de soberanía del Parlament de enero de 2013, además de conculcar los arts. 1.2 y 2 CE, accesoriamente también estaba vulnerando otros preceptos de la Constitución como el

---

<sup>77</sup> Una de las consecuencias de que sea el Estado la única Administración territorial encargada de proteger la unidad de la Nación, es el hecho de que la Administración General del Estado goce de una serie de prerrogativas y privilegios especiales, como son las reservas competenciales de los arts. 149.1 y 149.3 CE, donde sobresale, por ejemplo, la reserva del art. 149.1.32 CE. El hecho de que por ejemplo el Estado tenga la competencia exclusiva para autorizar y regular el procedimiento de un hipotético referéndum de autodeterminación de una región española, se explica precisamente por el hecho de tener encomendada la protección institucional de la unidad territorial del país.

<sup>78</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 259/2015, de 2 de diciembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2015\259).

<sup>79</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STC núm. 259/2015, de 2 de diciembre.

<sup>80</sup> Fundamento Jurídico 3º a), de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.

art. 9.1 CE (principio de constitucionalidad) y el art. 168 CE (sobre la reforma agravada del texto constitucional), así como varios artículos del propio Estatuto catalán, como por ejemplo los arts. 1 y 2.4 del texto estatutario.

En resumen, el actual modelo territorial descentralizado de España, sí reconoce y permite la diversidad cultural de determinadas nacionalidades con unas características especialmente diferenciadas como pueden ser la gallega, la vasca, la navarra o la catalana. Lo que no permite el actual Estado de las autonomías es la coexistencia de varias naciones políticamente soberanas a la vez, existiendo únicamente una que es la Nación española, rechazando de plano cualquier analogía y similitud con los procesos que se están llevando a cabo en otros países, como puede ser por ejemplo el caso de la provincia de Québec en Canadá, o el supuesto de Escocia en el Reino Unido<sup>81</sup>.

## **V. LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SUS CONSECUENCIAS**

### **1. La Ley Orgánica 15/2015 de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional**

A raíz de las resoluciones que habían sido aprobadas por el Parlament en los últimos años, en especial la Declaración de soberanía de enero de 2013, y la Ley catalana 10/2014 de consultas populares no referendarias, el Gobierno español decidió modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) de 1979, mediante la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre<sup>82</sup>, con el objetivo de dotar al Tribunal de unas potestades especiales para garantizar la ejecución de sus sentencias, autos o cualquier otro tipo de resolución, y evitar precisamente el desacato e incumplimiento por parte de las instituciones catalanas en los últimos tiempos.

---

<sup>81</sup> ARBELOA MURU, VÍCTOR MANUEL. “Escocia y Québec, falsos referentes”. Sección de *Opinión*. Artículo publicado en la edición escrita del periódico “Diario de Navarra” (14 de noviembre de 2016).

<sup>82</sup> Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Publicada en el «BOE» núm. 249, de 17 de octubre de 2015.

De entre todos los cambios<sup>83</sup>, sobresale la modificación del art. 92.4 de la Ley Orgánica, que introdujo una serie de medidas cautelares contra las autoridades o empleados públicos que incumplieran las resoluciones del Tribunal Constitucional, como por ejemplo, la imposición contra éstos de multas coercitivas, o incluso la suspensión temporal de dichas autoridades y empleados en sus cargos y funciones. Además, la reforma estableció la figura de la “ejecución sustitutoria”, la cual consiste en que el Tribunal Constitucional en caso de no disponer de medios materiales para ejecutar sus sentencias y resoluciones, podía recabar accesoriamente la colaboración del Gobierno de la Nación<sup>84</sup>.

## **2. Los recursos de inconstitucionalidad de los Gobiernos vasco y catalán contra la Ley Orgánica 15/2015**

Poco después de ser publicada la reforma en el Boletín Oficial del Estado (BOE), la Ley Orgánica que reformaba las funciones del Tribunal Constitucional, fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad promovidos respectivamente por el

---

<sup>83</sup> La LO 15/2015, de 16 de octubre, reformó los arts. 80, 87, 92 y 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

<sup>84</sup> El artículo 92.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) quedó redactado de la siguiente manera:

“En caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto.

Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes:

a) Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieran las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado.

b) Acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal.

c) La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.

d) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.”

Gobierno de Euskadi y la Generalitat catalana, los cuales a pesar de que eran bastante similares en su argumentación<sup>85</sup>, se interpusieron de manera separada, lo que ha generado en fechas recientes dos sentencias distintas por parte del Tribunal. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco fue resuelto mediante la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 noviembre de 2016<sup>86</sup>, mientras que la impugnación de la Generalitat concluyó con la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de diciembre de 2016<sup>87</sup>. Ambos recursos fueron desestimados por el Pleno del Tribunal Constitucional, aunque en los dos casos las sentencias no estuvieron exentas de varios votos particulares de algunos magistrados del Tribunal.

En ambas resoluciones, el Pleno del Tribunal Constitucional ha reafirmado su condición de “verdadero órgano jurisdiccional”, a pesar de que dicho Tribunal no se encuentra inserto dentro de la estructura del Poder Judicial, y por tanto, la consecuencia de ello es que sus resoluciones tienen el carácter de título ejecutivo y el propio Tribunal la capacidad para hacer ejecutar sus propios autos y sentencias. Igualmente, sí que hubo unanimidad en el Pleno en relación con las multas contra las autoridades desobedientes y sus cuantías, ya que la misma es una medida cautelar que ya estaba contemplada en la anterior redacción de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y únicamente lo que se ha hecho en la última reforma ha sido incrementar el importe de las mismas; importe que en opinión del Tribunal, seguía siendo a todas luces una cantidad proporcionada. Del mismo modo, el Pleno rechazó el carácter sancionador que alegaba la parte recurrente, argumentando que no todas las medidas con finalidad disuasoria tienen la consideración jurídica de sanciones.

---

<sup>85</sup> La principal diferencia entre el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca y el recurso de inconstitucionalidad de la Generalitat de Cataluña, fue que el Ejecutivo catalán añadió como pretensión en su recurso la impugnación del art. 92.4.a) LOTC, cosa que los letrados del Gobierno del País Vasco no lo hicieron.

<sup>86</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 185/2016, de 3 de noviembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2016\185).

<sup>87</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), de 15 de diciembre de 2016. “El TC reitera que las nuevas medidas previstas en la LOTC tienen como finalidad velar por el cumplimiento de sus resoluciones”. *Nota de prensa de contenido jurídico (Jurisprudencia)*, publicada el 30 de diciembre de 2016. Página web del Tribunal Constitucional de España. Consulta realizada el 11 de enero de 2017. [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2016\\_100/Sentencia\\_2015-07466STC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2016_100/Sentencia_2015-07466STC.pdf)

No hubo consenso con el resto de medidas cautelares del art. 92.4 LOTC, y es aquí donde radican precisamente los votos particulares de ambas sentencias del Tribunal, ya que algunos magistrados consideraban que era dudosa la constitucionalidad tanto de la suspensión temporal de autoridades y empleados públicos (art. 92.4.b) LOTC), como la “ejecución sustitutoria” por parte del Gobierno español (art. 92.4.c) LOTC).

A pesar de los votos particulares, el Tribunal Constitucional, en ambas sentencias de finales de 2016, ha determinado por un lado que la suspensión de autoridades y empleados es constitucional porque es una medida cautelar no punitiva, que busca “garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional, y la efectividad de sus sentencias y resoluciones”.

De otra parte, el Tribunal ha fallado que la “ejecución sustitutoria” del Gobierno de la Nación no conculca el art. 155 CE<sup>88</sup>, tal y como sostenía la parte actora, ya que ambos son mecanismos totalmente independientes el uno del otro. Mientras que las medidas que pueda adoptar el Gobierno en virtud del art. 155 CE las puede llevar a cabo dentro de su discrecionalidad, la medida del art. 92.4.c) LOTC es un mecanismo adoptado por el Tribunal Constitucional donde el Gobierno lo único que hace es acatar y seguir las instrucciones que le marca el Tribunal, careciendo en este caso de cualquier margen discrecional. Considera NOGUERA FERNÁNDEZ<sup>89</sup> que la medida del art. 92.4.c), introducida en la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en otoño de 2015, va a suponer un cambio en los papeles del conflicto secesionista catalán. Hasta ahora el conflicto institucional había residido en la confrontación entre el Gobierno y la Generalitat, siendo ambos órganos políticos de gobierno. Sin embargo, el

---

<sup>88</sup> El artículo 155 de la Constitución Española dispone lo siguiente:

“1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.”

<sup>89</sup> NOGUERA FERNÁNDEZ, ALBERT. “Cinco claves de la reforma del Constitucional”. Sección *Panorama*. Artículo publicado en el periódico “Diagonal” (1 de octubre de 2015). Consulta realizada el 12 de enero de 2017. <https://www.diagonalperiodico.net/panorama/27661-claves-la-reforma-del-tribunal-constitucional.html>

autor opina que con la modificación de la Ley Orgánica, es probable que la disputa sea entre la Generalitat por un lado, y el Tribunal Constitucional por otro, el cual no es un órgano político sino un tribunal, y como consecuencia de ello, el desafío de los independentistas catalanes a partir de ahora no va a ser contra un Gobierno de un color político determinado, sino que dicho órdago va a ser directamente contra el mismo Estado de Derecho.

## **VI.LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN COMO SOLUCIÓN AL ENCAJE TERRITORIAL DE CATALUÑA**

A día de hoy, con la actual redacción de los artículos 1.2 y 2 CE, es imposible atribuir al pueblo de Cataluña la condición de sujeto soberano que por ejemplo pretende otorgarle el Parlamento catalán en la Declaración de soberanía de enero de 2013. El Tribunal Constitucional ha señalado<sup>90</sup> que aquello “sería intentar una inaceptable vía de hecho (...) para reformar la Constitución al margen de ella”.

### **1. El rol del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución**

Existe un amplio consenso dentro de la doctrina constitucionalista en que el Tribunal Constitucional, no puede hacer las veces de legislador cuando su función solamente es enjuiciar conforme a la Constitución. En el actual proceso soberanista de Cataluña, se ha podido ver con claridad cómo se ha abusado del recurso de inconstitucionalidad en los últimos años puesto que, como hemos podido comprobar ya en este trabajo, han sido numerosas las sentencias que por un motivo u otro ha tenido que dictar el Tribunal Constitucional recientemente en relación con dicho conflicto secesionista.

El propio Tribunal Constitucional, cuya única función es realizar el control de constitucionalidad de las leyes y del resto del ordenamiento jurídico, en varias de sus últimas sentencias ha criticado la excesiva judicialización a la que se está sometiendo el *procés* catalán. Un poco más adelante vamos a ver algunos ejemplos donde el Tribunal

---

<sup>90</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

hace un llamamiento a los partidos políticos, para que éstos lleguen a consensos suficientes y elaboren leyes que no conculquen la Constitución, para que de este modo no se acumulen tantos recursos de inconstitucionalidad, ya son los partidos quienes deben encargarse de la acción de gobierno, así como de legislar<sup>91</sup>, y *por ende*, la vía judicial debe ser únicamente un recurso de última ratio.

La sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014<sup>92</sup>, apuesta decididamente por el “principio de diálogo” entre los partidos políticos, para llegar a una solución óptima del proceso soberanista de Cataluña. Sostiene que “la Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional, en particular los derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su estatus jurídico. Los problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución. Por ello, los poderes públicos (...) son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito (...). A este Tribunal incumbe únicamente, a iniciativa de las partes legitimadas para recabar su intervención, velar por que los procedimientos que se desarrollen en el curso de este diálogo se ajusten a los requisitos exigidos por la Constitución.”

---

<sup>91</sup> Esto, aunque con matices, es ni más ni menos que la teoría de la *separación de poderes* propugnada por MONTESQUIEU en su obra *El espíritu de las leyes* (1747), que defendía la desconcentración de los poderes del Estado en tres: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. En virtud de ello, lo que está haciendo el Tribunal Constitucional es un llamamiento para que las desavenencias en cuanto al contenido de las leyes, así como su encaje en la Constitución, se resuelvan dentro del ámbito de los partidos políticos, es decir, en el seno del poder ejecutivo y del poder legislativo, pero nunca dentro del marco del poder judicial, que es donde deben operar el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial (arts. 117-127 CE, arts. 159-165 CE, Ley Orgánica del Poder Judicial, y Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Al igual que por ejemplo sucede con los sindicatos, que tienen la función constitucional de defender los derechos e intereses de los trabajadores (art. 7 CE), los partidos políticos de acuerdo con el art. 6 CE ostentan la función constitucional de “expresar el pluralismo político” (art. 1.1 CE), y de ser el “instrumento fundamental para la participación política”, para así, convertirse en el cauce desde el que se canalice el derecho fundamental del art. 23.1 CE.

<sup>92</sup> Fundamento Jurídico 4º b), de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.



## 2. Derecho a decidir y derecho a la autodeterminación. Dos realidades jurídicas separadas

Todo el proceso político que viene desarrollándose en Cataluña durante la última década, desde la aprobación del Estatut en 2006, plantea en el fondo una disyuntiva entre la idea de legitimidad democrática por un lado, basada en el supuesto *derecho a decidir* del pueblo catalán derivado del principio democrático, y el respeto al Estado de Derecho y al orden constitucional establecido en la Constitución de 1978, la cual, a pesar de sus fallos e imperfecciones, fue aprobada democráticamente por la amplia mayoría de los ciudadanos españoles, siendo además Cataluña una de las regiones donde obtuvo un mayor apoyo social<sup>93</sup>.

El Tribunal Constitucional en la sentencia de 2 de diciembre de 2015, ha sostenido que “en cuanto a su fuente de legitimación, la Constitución Española formalizó la voluntad del poder constituyente. El pueblo soberano, concebido como la unidad ideal de imputación del poder constituyente, ratificó en referéndum el texto acordado previamente por sus representantes políticos. 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.”<sup>94</sup>

Al respecto, CASTELLÀ ANDREU<sup>95</sup> sostiene que “en el fondo del debate ha estado latente siempre la tensión (ineludible en los Estados democráticos de Derecho) entre voluntad política y control jurídico, entre democracia mayoritaria, entendida como

---

<sup>93</sup> Cataluña fue uno de los territorios donde mayor respaldo social tuvo la Constitución en el referéndum del 6 de diciembre de 1978. En concreto, con una participación del 67,91% del cuerpo electoral, la CE obtuvo el apoyo del 91,09% de los sufragios emitidos, lo que en resumen supuso que el 61,86% del total de catalanes llamados a votar aquel día mostró su conformidad y apoyo al contenido de la Carta Magna.

Fuente: *Consulta de resultados electorales, referéndum de diciembre de 1978, C.A. de Cataluña*. Página web de consulta de resultados electorales del Ministerio del Interior (Infoelectoral). Consulta realizada el 24 de diciembre de 2016: <http://www.infoelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=B5251C089220DDB243B59C7B2581C3AF.app2>.

<sup>94</sup> Fundamento Jurídico 5º a), de la STC núm. 259/2015, de 2 de diciembre.

<sup>95</sup> CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M<sup>a</sup>. “La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico”. Revista *Fundación Ciudadanía y Valores* núm. 13 (septiembre 2010), págs. 7 y 8.

respeto a la decisión parlamentaria y popular mayoritarias, y la democracia constitucional, con órganos jurisdiccionales de supervisión del resto de poderes, a la que se inscribe la mayoría de las democracias contemporáneas, y entre ellas, la española.”

Quienes defienden la celebración de una consulta de autodeterminación en Cataluña justifican la misma, a pesar de su flagrante inconstitucionalidad, en que ésta obedece a razones de legitimidad democrática, es decir, a la voluntad popular de un pueblo entero, que es el pueblo catalán. Para ellos, el *derecho a decidir* de los catalanes sobre su futuro político, debe prevalecer sobre el resto de principios y reglas, inclusive la propia Constitución Española.

Pero lo que esta parte de la población catalana realmente está invocando, no es el *derecho a decidir* de los catalanes, sino un *derecho a la autodeterminación o libre determinación* del pueblo de Cataluña.

LÓPEZ BASAGUREN<sup>96</sup> afirma que “tanto Ibarretxe como las fuerzas políticas catalanas sostienen que el *derecho a decidir* consiste en la capacidad de un determinado pueblo de determinar su estatus político (...). Una capacidad que incluye tanto la posibilidad de optar por la independencia como la de determinar el estatus político de esa comunidad dentro del Estado en el supuesto de que optase por mantenerse en su seno. El *derecho a decidir* así entendido tiene su fundamento en la condición del País Vasco o de Cataluña como nación, lo que desde el punto de vista jurídico se concretaría en el derecho a la libre determinación de los pueblos reconocido en los Pactos Internacionales de Derechos (1966)<sup>97</sup>.” Por lo tanto, ese *derecho a decidir* que demandan los partidos independentistas catalanes y vascos, no es ni más ni menos que

---

<sup>96</sup> LÓPEZ BASAGUREN, ALBERTO. “Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El procés a la luz de la experiencia comparada”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016), págs. 167-171.

<sup>97</sup> Los Pactos Internacionales de Derechos, fueron aprobados por la Asamblea General de la ONU en la Resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Estos Pactos, tienen el carácter de tratado internacional multilateral entre los Estados que los han firmado y ratificado. Se subdividen a su vez en dos tratados: por un lado el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, y por otro lado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El art. 1 de ambos pactos reconoce que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”

Fuente: *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 21º período de sesiones, Asamblea General – Enlaces Rápidos, Resoluciones de la Asamblea General*. Página web de Naciones Unidas. Consulta realizada el 26 de diciembre de 2016. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200\(XXI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200(XXI))

“la capacidad de convocar un referéndum sobre el estatus político”, y por el contrario, dicho *derecho a decidir* para nada es “una consecuencia ineludible del principio democrático, entendido como un valor absoluto, que prevalece sobre todos los demás principios constitucionales incluido el principio de legalidad”.

La correcta noción del *derecho a decidir* es la que señala la sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Declaración de soberanía del Parlament de enero de 2013<sup>98</sup>, la cual afirma que “el *derecho a decidir* de los ciudadanos de Cataluña no aparece proclamado como una manifestación de un *derecho a la autodeterminación* no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que sólo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad, expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el *derecho a decidir*.”

### **3. El respeto al Estado de Derecho.**

#### *3.1. La garantía del orden constitucional*

El Tribunal Constitucional ha sentenciado<sup>99</sup> que “en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda (...). La primacía incondicional de la Constitución es garantía de la democracia tanto por su fuente de legitimación y por su contenido, como por la previsión misma de procedimientos para su reforma (...). En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución”. En consecuencia, el Tribunal entiende que “el principio democrático, como principio constitucional, debe interpretarse en consecuencia a la luz del conjunto del ordenamiento constitucional y de sus procesos (normas electorales, reglas de procedimiento, derechos fundamentales,

---

<sup>98</sup> Fundamento Jurídico 3º b), de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.

<sup>99</sup> Fundamento Jurídico 5º de la STC núm. 259/2015, de 2 de diciembre.

protección de las minorías o reforma constitucional, por citar algunas manifestaciones significativas)”.

Por todo ello, el *derecho a decidir* del pueblo de Cataluña, como manifestación del principio democrático en aquella Comunidad, tiene que respetar necesariamente el orden constitucional y nunca puede superponerse, hoy por hoy, a la unidad de la Nación española y a la soberanía del pueblo español en su conjunto, tal y como está recogido en los artículos 1.2 y 2 CE. Ello no es óbice para que sea perfectamente válido defender con total libertad la independencia de Cataluña u otra región de España, puesto que tal y como nos recuerda el art. 1.1 CE, “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, (...) y el pluralismo político”. Pero tal y como vamos a ver a continuación, dichas pretensiones se tienen que defender dentro de los márgenes constitucionales, y en concreto y en primer lugar, se debe llevar a cabo una reforma agravada de la Constitución según el procedimiento del art. 168 CE.

### 3.2. *Cumplimiento de las reglas del Derecho de la Unión Europea*

Además de no vulnerar las reglas y principios establecidos en la Constitución Española, el respeto al Estado de Derecho supone en el caso de España adicionalmente, el respeto a todo el Derecho de la Unión Europea, y muy especialmente al Derecho Originario formado por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>100</sup>, puesto que España es Estado Miembro de la Unión desde su ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de 1986.

Al respecto<sup>101</sup>, debemos precisar que en el hipotético caso de que Cataluña optara por llevar a cabo una declaración unilateral de independencia, además de la flagrante inconstitucionalidad y nulidad de dicha declaración en el seno del Derecho Constitucional español, en el ámbito comunitario las instituciones europeas han señalado que automáticamente Cataluña quedaría fuera de la Unión Europea. En ese

---

<sup>100</sup> Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea (2016/C 202/1).

<sup>101</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO y CÁMARA VILLAR, GREGORIO. “Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”, en LÓPEZ GARRIDO, DIEGO (Coord.). Informe de la *Fundación Alternativas* (septiembre 2015). Páginas 10-20.

caso, la única posibilidad actualmente que le quedaría a Cataluña para poder reincorporarse a la UE sería solicitando la adhesión a través del procedimiento regulado en el art. 49 TUE, como si fuese un tercer Estado que nunca hubiera pertenecido a la Unión. También existe la posibilidad de una reforma de los Tratados a través del procedimiento del art. 48 TUE, para así introducir alguna cláusula que contemple una reincorporación más rápida a la UE para un territorio separado de un Estado matriz que sí es Estado Miembro de la Unión, sin que se tenga que seguir el largo y tedioso proceso del citado art. 48 TUE. De todos modos, la posibilidad hoy en día de que se modifiquen los Tratados para contemplar este tipo de situaciones es bastante improbable, aunque DE CARRERAS SERRA recuerda<sup>102</sup> que dentro de la Unión Europea existen otros territorios aparte de Cataluña, con importantes demandas sociales de independencia respecto del Estado matriz, como por ejemplo la región de Flandes respecto de Valonia en Bélgica, o el caso de la Comunidad Autónoma Vasca en España. Por ello, el autor opina que la Unión Europea debería con carácter preventivo regular en el futuro la posibilidad de que una parte de su territorio, sea del Estado Miembro que sea, pueda proclamar su independencia, y por tanto lo ideal sería modificar el *acervo comunitario* para adaptarlo a estos desafíos, y evitar posibles lagunas legales.

#### **4. La reforma de la Constitución**

Sobre la posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional, ROIG MOLÉS<sup>103</sup> precisa que para que se abra como mínimo su debate, es necesario que el apoyo a la independencia de un territorio respecto del resto del Estado español tenga “una relevancia institucional y representativa suficiente”. En resumen, esto supone que únicamente en el caso de que “una parte muy relevante de la ciudadanía cuestione la aplicación de ese Derecho vigente” en una región española concreta, como está sucediendo actualmente en Cataluña, se debería llevar a cabo una reforma del modelo territorial regulado en el Título VIII de la Carta Magna.

---

<sup>102</sup> DE CARRERAS SERRA, FRANCESC. “Unión Europea y secesión de Estados Miembros. ¿Deben intervenir las instituciones europeas? Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 33 (2014). Páginas 281 y 282.

<sup>103</sup> ROIG MOLÉS, EDUARD. “No hay *procés* en Baviera”. *Reforma Constitucional, Agenda Pública, analistas de la actualidad*. Artículo publicado en el diario “El Periódico” (8 de enero de 2017). Consulta realizada el 10 de enero de 2017. <http://agendapublica.es/nohayprocesenbaviera/>.

Sobre este último aspecto, ROIG MOLÉS recuerda que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones ya se ha pronunciado a favor de una solución política al problema de Cataluña, y ha animado a ello a los encargados de emprender dicha iniciativa que son, ni más ni menos, que los partidos políticos en virtud del mandato del art. 6 CE, el cual dispone que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental para la participación política”. En consecuencia, el autor defiende que “el Derecho no resuelve los problemas políticos, sino que encauza su debate y resolución”, para que luego sean finalmente los políticos, y no los magistrados del Tribunal Constitucional, quienes se encarguen de llegar a una solución con amplio consenso parlamentario y social.

Por el contrario, “si no hay debate político relevante, (...) los tribunales pueden permitirse aplicar el Derecho vigente sin más”, y en el caso español, rechazar cualquier pretensión secesionista en base a la indisolubilidad de la Nación española (art. 2 CE), si se constata que no existe una demanda independentista real en un territorio concreto de España.

En todo caso, si Cataluña u otra región española realmente presenta un apoyo social notable e importante a la independencia respecto del Estado español, en ese caso sí que habría que estudiar las posibilidades y la viabilidad de una hipotética reforma de la Constitución Española como cauce para otorgar un encaje jurídico a lo que se está reivindicando. Para ello, y en primer lugar, habría que modificar los preceptos que versan sobre la soberanía nacional (art. 1.2 CE) y a la integridad territorial de España (art. 2 CE), ya que de lo contrario, un referendo de autodeterminación estaría terminantemente prohibido en España. Al ser ambos preceptos parte del Título Preliminar de la Constitución Española, será necesario llevar a cabo una reforma constitucional agravada a través del procedimiento del art. 168 CE<sup>104</sup>, en lugar del procedimiento de reforma ordinaria del art. 167 CE.

---

<sup>104</sup> El art. 168 CE sobre la reforma agravada de la Constitución dispone lo siguiente:

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

Lo que más caracteriza al procedimiento de reforma agravada de la Constitución frente a la reforma ordinaria de la misma, tal y como señala la sentencia 103/2008 del Tribunal Constitucional<sup>105</sup>, es que en la reforma conforme al art. 168 CE existe una “doble participación de las Cortes Generales en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1 CE) y del propio titular de la soberanía directamente a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE)”.

El Tribunal Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia, una postura bastante abierta a que, si existe el suficiente consenso político e institucional, se proceda a una reforma agravada de la Constitución, puesto que “el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento”. Eso sí, la reforma siempre deberá respetar necesariamente una serie de límites inquebrantables: observancia de los principios democráticos por un lado, y respeto a los derechos fundamentales y al resto de los mandatos constitucionales por otro, así como el hecho de que siempre dicho proceso “se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución”, es decir, respetando las pautas establecidas en el art. 168 CE<sup>106</sup>.

Así mismo, el Tribunal<sup>107</sup> afirma que “no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional”, añadiendo que “la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de democracia militante, esto es, un modelo en el que se imponga no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución”. Al efecto, la sentencia núm. 259/2015 del Tribunal Constitucional<sup>108</sup> añade que “lo que caracteriza a la democracia es la continua toma de decisiones y la apertura de todas aquellas

---

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

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

<sup>105</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STC núm. 103/2008, de 11 de septiembre.

<sup>106</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo, así como Fundamento Jurídico 6º de la STC 31/2015, de 25 de febrero.

<sup>107</sup> Fundamento Jurídico 4º de la STC núm. 42/2014, de 25 de marzo.

<sup>108</sup> Fundamento Jurídico 5º de la STC núm. 259/2015, de 2 de diciembre.

posibilidades que fueron desestimadas en el pasado por cualesquiera razones. Todo ello proporciona capacidad evolutiva al constitucionalismo pluralista propio de nuestro Estado social y democrático de Derecho”, y concluye precisando que “la Constitución no constituye un texto jurídico intangible e inmutable”.

De igual manera, el Tribunal Constitucional aporta<sup>109</sup> una reflexión muy interesante, apuntando que la Carta Magna “depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que pretendan para una determinada colectividad (en referencia a Cataluña), la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e *inexcusable* reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica”. En virtud de ello, “el debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre tales proyectos políticos o sobre cualesquiera otros que propugnaran la reforma constitucional goza precisamente, al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad. Por el contrario, la conversión de esos proyectos en normas o en otras determinaciones de poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional”.

Por lo tanto, en el caso de que en el futuro se contemple una consulta popular válida en Cataluña sobre su régimen político y sobre qué tipo de relación institucional desea entablar dicha Comunidad con el resto del Estado español, previamente será obligatorio tramitar una reforma de la Constitución Española, lo cual obliga necesariamente a todos los actores implicados, a llegar a una solución negociada para el conflicto soberanista catalán.

## VII. CONCLUSIÓN FINAL

A lo largo de este trabajo hemos podido analizar algunas de las principales cuestiones y dilemas jurídicos que plantea el actual conflicto secesionista de Cataluña, y en menor medida, las vicisitudes que supuso en su día el polémico *Plan Ibarretxe*.

---

<sup>109</sup> Fundamento Jurídico 7º de la STC núm. 259/2015, de 2 de diciembre.



Tras realizar una aproximación a la realidad social e histórica que ha desembocado en la actual confrontación entre el Govern de la Generalitat y el Gobierno de la Nación acerca el modelo territorial del Estado español, hemos podido observar la imposibilidad que tiene a día de hoy tanto Cataluña como cualquier otra CCAA, de organizar y convocar un referéndum de autodeterminación de manera unilateral, tanto desde el punto de vista formal en cuanto a los títulos competenciales reconocidos a las Autonomías en el texto constitucional, como desde el punto de vista material y sustantivo, puesto que la consagración de la indisolubilidad de la Nación en la Constitución, imposibilita hoy por hoy cualquier alternativa en ese sentido.

También hemos podido profundizar en la distinción entre el término de nación desde el punto de vista cultural y socio-histórico por un lado, y el término de nación dentro el plano jurídico-constitucional por otro. Distinguir un concepto del otro resulta clave, ya que si bien la Constitución Española contempla la existencia de varias comunidades y nacionalidades con características diferenciadas desde el punto de vista cultural, lingüístico, jurídico-institucional, etc., a las cuales sí que se les reconoce el derecho a la autonomía en el artículo 2 de la norma constitucional, sin embargo, no sucede lo mismo con el término nación como sujeto político soberano desde el punto de vista del Derecho Constitucional, ya que en este caso, la Constitución únicamente contempla la existencia de una única nación soberana que es la Nación española en su conjunto.

Igualmente, gracias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional analizada, hemos podido aportar un poco de luz a la confusión que muchas veces se ha generado entre dos derechos aparentemente similares: el *derecho a decidir* por un lado, y el *derecho a la autodeterminación* por otro lado. Al respecto hemos podido concluir que ambos conceptos jurídicos son claramente independientes el uno del otro, y como consecuencia de esa diferencia, en la España actual, cuyo régimen se sustenta en la Constitución de 1978, si bien está reconocido el *derecho a decidir* como un principio derivado del “Estado social y democrático” consagrado en el art. 1.1 de la Carta Magna, no sucede lo mismo con el *derecho a la autodeterminación* de una parte de España respecto del resto del territorio nacional, puesto que su reconocimiento automáticamente conculcaría de manera flagrante, entre otros preceptos, los arts. 1.2 y 2 de la Constitución Española.

Del mismo modo, hemos podido comprobar la importancia que tiene el Tribunal Constitucional como garante de la Constitución, y el control de constitucionalidad que lleva a cabo entre las normas con rango legal, así como del resto del ordenamiento jurídico. A pesar de su importancia, la labor del Tribunal Constitucional se circunscribe únicamente a su actividad enjuiciadora, dictando sentencias y autos resolutorios de los correspondientes recursos o cuestiones de inconstitucionalidad, no pudiendo extralimitarse a otras funciones que no le son propias. El Tribunal se encuentra limitado a su rol como operador jurídico de la Constitución Española, y por tanto se halla sujeto a la literalidad del texto constitucional. A quien le corresponde la tarea, en su caso, de reformar y modificar la Carta Magna para adaptarla a las nuevas demandas sociales, políticas y económicas, no es a los magistrados del Tribunal Constitucional, sino a los partidos políticos conforme al mandato constitucional que tienen encomendado. En definitiva, la solución al problema territorial de Cataluña pasa necesariamente por que los políticos se sienten a dialogar y a negociar un acuerdo a largo plazo, que genere un amplio consenso en la sociedad catalana y española. Ésa será posiblemente la mejor de las soluciones al conflicto actual.

## VIII. BIBIOGRAFÍA

ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO y CÁMARA VILLAR, GREGORIO. “Cataluña ante la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia”, en LÓPEZ GARRIDO, DIEGO (Coord.). Informe de la *Fundación Alternativas* (septiembre 2015). Páginas 2-28.

ARBELOA MURU, VÍCTOR MANUEL. “Escocia y Québec, falsos referentes”. Sección de *Opinión*. Artículo publicado en la edición escrita del periódico “Diario de Navarra” (14 de noviembre de 2016).

CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M<sup>a</sup>. “La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico”. Revista *Fundación Ciudadanía y Valores* núm. 13 (septiembre 2010). Páginas 4-21.

DE CARRERAS SERRA, FRANCESC. “Unión Europea y secesión de Estados Miembros. ¿Deben intervenir las instituciones europeas? Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 33 (2014). Páginas 271-282.

FOSSAS ESPADALER, ENRIC. “Encuesta sobre la cuestión catalana”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016). Páginas 30-32.

FREIXES SANJUAN, TERESA. “Encuesta sobre la cuestión catalana”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016). Páginas 32-34.

LÓPEZ BASAGUREN, ALBERTO. “Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *procés* a la luz de la experiencia comparada”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016). Páginas 163-185.

MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO. “Encuesta sobre la cuestión catalana”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016). Páginas 34-35.

NOGUERA FERNÁNDEZ, ALBERT. “Cinco claves de la reforma del Constitucional”. Sección *Panorama*. Artículo publicado en el periódico “Diagonal” (1 de octubre de 2015).

PÉREZ CALVO, ALBERTO. “El *Plan Ibarretxe* y su grave déficit democrático de partida”. Revista de *Estudios Políticos* núm. 126 (octubre-diciembre 2004). Páginas 9-27.

ROIG MOLÉS, EDUARD. “No hay *procés* en Baviera”. *Reforma Constitucional, Agenda Pública, analistas de la actualidad*. Artículo publicado en el diario “El Periódico” (8 de enero de 2017).

TAJADURA TEJADA, JAVIER. “El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 27 (2011). Páginas 423-448.

VIRGALA FORURIA, EDUARDO. “Encuesta sobre la cuestión catalana”. Revista *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 37 (2016). Páginas 25-26.

## **IX. JURISPRUDENCIA**

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 296/1994, de 10 de noviembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\1994\296).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 103/2008, de 11 de septiembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2008\103).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 31/2010, de 28 de junio. Thomson Reuters Aranzadi (RTC \2010\31).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 42/2014, de 25 de marzo. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2014\42).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 31/2015, de 25 de febrero. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2015\31).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 138/2015, de 11 de junio. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2015\138).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 259/2015, de 2 de diciembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2015\259).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 185/2016, de 3 de noviembre. Thomson Reuters Aranzadi (RTC\2016\185).

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), de 15 de diciembre de 2016. “El TC reitera que las nuevas medidas previstas en la LOTC tienen como finalidad velar por el cumplimiento de sus resoluciones”. *Nota de prensa de contenido jurídico (Jurisprudencia)*, publicada el 30 de diciembre de 2016. Página web del Tribunal Constitucional de España.

## **X. RECURSOS DIGITALES**

*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.* Página web

del Parlament de Catalunya. Consulta realizada el 7 de diciembre de 2016. <http://www.parlament.cat/document/intrade/7217>.

*Consulta de resultados electorales, referéndums.* Página web de consulta de resultados electorales del Ministerio del Interior (Infoelectoral). Consulta realizada el 11 de diciembre de 2016. <http://www.infoelectoral.mir.es/min/>

*Referèndum Estatut Autonomia Catalunya 2006, resultats electorals.* Página web del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. Consulta realizada el 11 de diciembre de 2016. [http://governacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_eleccions/pgov\\_dades\\_electorals/resultats-2?a=a&id\\_eleccions=R20061&id\\_territori=CA09](http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_eleccions/pgov_dades_electorals/resultats-2?a=a&id_eleccions=R20061&id_territori=CA09).

*Resultats definitius del procés de participació del 9N.* Página web de la Generalitat de Catalunya. Consulta realizada el 19 de diciembre de 2016. <http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/Resultats-definitius-del-proces-de-participacio-del-9N-00001>.

*Consulta de resultados electorales, referéndum de diciembre de 1978, C.A. de Cataluña.* Página web de consulta de resultados electorales del Ministerio del Interior (Infoelectoral). Consulta realizada el 24 de diciembre de 2016. <http://www.infoelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=B5251C089220DDB243B59C7B2581C3AF.app2>.

*Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 21º período de sesiones, Asamblea General – Enlaces Rápidos, Resoluciones de la Asamblea General.* Página web de Naciones Unidas. Consulta realizada el 26 de diciembre de 2016. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200\(XXI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200(XXI))