

**Consultas populares de alto impacto
político. El controvertido Referéndum de
Autodeterminación de Cataluña de 2017
desde su normativa.**

*Comunicación de la Dra. María Laura Eberhardt,
miembro del Instituto de Filosofía Políticas e Historia
de las Ideas Políticas*

Consultas populares de alto impacto político. El controvertido Referéndum de Autodeterminación de Cataluña de 2017 desde su normativa.

Por la DRA. MARÍA LAURA EBERHARDT

Introducción

En el debate sobre las formas, la metamorfosis y los rendimientos de las democracias aparece recurrentemente la visión que considera a la democracia directa como un tipo ideal de régimen opuesto al de la democracia representativa. Más allá de la cuestión teórica, las instituciones “de democracia directa”, como el referéndum, la consulta popular y/o el plebiscito, cada vez se emplean más en las distintas democracias representativas del mundo. No obstante, estos mecanismos fueron también

utilizados por regímenes autoritarios, como en el franquismo español (1939-1975) (Moreno Fonseret y Sevillavo Calero, 2000), o con la intención de consolidar situaciones de poder personal por parte de algunos líderes (como el intento frustrado del primer ministro italiano, Matteo Renzi, en 2016), no siempre en correspondencia con los intereses ciudadanos.

En el contexto democrático, uno de los múltiples y diferentes usos que se ha dado a estos mecanismos es el de consultar, o habilitar a la población para que pueda decidir, sobre la separación de una unidad político-territorial (un Estado o parte de este) respecto de una entidad político institucional mayor de la que hasta ese entonces formaba parte (de alcance internacional, del Estado central, etc.) A modo de ejemplo de estos referéndums acordados entre los diferentes niveles de gobierno y pacíficos, podemos mencionar los casos de Quebec en Canadá (1980, 1995), Escocia en el Reino Unido (2014), Nueva Caledonia respecto de Francia (2018) o el Reino Unido en la Unión Europea (2016). Otros casos, en cambio, no se sustentaron en una negociación exitosa previa y/o su ejecución se vio empañada por cuestionamientos a su legalidad, o, incluso por actos de represión y violencia, como el controvertido referéndum sobre el estatus político de Crimea (2014), o el también polémico referéndum de autodeterminación de Cataluña (2017). Sobre este último caso ahondaremos en las páginas que siguen.

En efecto, este artículo se aboca al estudio de una modalidad particular de consulta popular, el referéndum, y en una de sus aplicaciones específicas: como herramienta de participación ciudadana empleada para destrabar o resolver situaciones de conflicto político territorial en torno de cuestiones de soberanía, secesión o independencia. En particular, abordaremos el proceso independentista catalán en el periodo 2006-2023, tomando como eje de análisis el polémico referéndum de autodeterminación de 2017, así como la antecesora consulta de 2014. En ambas ocasiones se preguntó a los/as catalanes/as si su comunidad autónoma debía ser un Estado, y si el mismo habría de ser independiente de España. La trascendencia, complejidad y actualidad del caso; lo espinoso y contradictorio de su entramado legal; y lo controvertido y polémico de su impacto en la comunidad política y civil local, estatal e internacional, lo convierten en un caso de sumo interés para su estudio. En particular, nos detendremos en el marco legal (español y catalán) a partir (y en contra) del cual se implementaron ambas consultas. Ello a los fines de ponderar el potencial y los límites de esta herramienta como vía de resolución institucional de este tipo de enfrentamientos, poniendo el foco en el antagonismo aquí central entre la legalidad y la legitimidad de estos procesos participativos.

Breve encuadre teórico

Antes de entrar de lleno en el análisis normativo del caso que nos interesa, conviene empezar por ofrecer algunas definiciones básicas de los conceptos que lo sustentan. Para comenzar, presentamos una diferenciación bipolar entre los dos principales modelos de democracia aquí referidos. Tal distinción radica en quienes son los actores protagónicos en la gestión política, esto es, quienes toman e implementan las decisiones sobre los asuntos comunes. Rápidamente, el modelo directo refiere a la democracia clásica o ateniense: “una comunidad en la que todos los ciudadanos pueden, e incluso deben, participar en la creación y sustentación de una vida común” (Held, 2006:35). En aquél entonces, el pueblo era el poder soberano, que ejercía las funciones legislativa y judicial. Ser ciudadano “implicaba tomar parte en estas funciones, participando *directamente* en los asuntos del estado” (Ídem).

En cambio, el modelo representativo parte de la imposibilidad práctica de implementar hoy una democracia directa, la que constituye más un ideal o utopía que una meta operativa y factible. Se trata de una democracia indirecta donde el pueblo no gobierna, sino que elige a los representantes que lo harán en su nombre (Bobbio, 1984). El representante actúa en forma independiente, esto significa que su accionar requiere discreción y discernimiento (Pitkin, 1985). Al mismo tiempo, debe

procurar que no haya conflicto o persistente disparidad con los deseos de los representados. En caso de existir tales diferencias, sus fundamentos precisan ser correcta y suficientemente explicados, con buenas razones que justifiquen el accionar, a fin de asegurar que se actúa en el mejor beneficio e interés de los representados. En este modelo, destacan los beneficios que devendrían de unos representantes más dispuestos a utilizar la razón y más distanciados de los intereses y las pasiones humanas. De lo que se trata aquí es de mejorar la calidad de la representación política (Serrafero y Eberhardt, 2021:705).

En lo que aquí respecta, y para ser más precisos, nos estaremos abocando al estudio de un tercer modelo de democracia, intermedio entre ambos tipos puros o, también, “impuro” (López, 1997), al que podríamos denominar representativo-participativo (Serrafero y Eberhardt, 2021:706). Este se asienta sobre una matriz representativa, pero incluye espacios importantes de participación cívica (Parés i Franzi, 2009). Para Bobbio, “entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay (...) un salto cualitativo”, sino “un continuum en el que es difícil decir dónde termina la primera y donde comienza la segunda” (1984:60). Desde una visión restringida y jurídica, tales espacios de participación ciudadana incorporados a los marcos democráticos representativos serían, exclusivamente, los mecanismos formales o institucionales, como el referéndum.

Mientras que, desde una perspectiva social más amplia, se incluye además a los movimientos sociales, las protestas callejeras, las movilizaciones que reclaman distintos tipos de derechos (De Sousa Santos, 2004). Es decir, modalidades informales o no institucionalizadas de expresión de la población.

A los fines de nuestro estudio, puede aceptarse como supuesto que la representación política sigue siendo (y lo será seguramente durante bastante tiempo) la matriz básica de nuestras democracias contemporáneas. Segundo, que la idea de suplantar la democracia representativa por la democracia directa no parece ser un objetivo razonable, ni en estos tiempos ni hacia adelante. Aun así, ambos supuestos no impiden dejar la puerta abierta a la realización de cambios importantes en los actuales regímenes democráticos, donde, probablemente, las instituciones y los mecanismos “directos” jugarán un papel más relevante (Serrafero y Eberhardt, 2021:705).

En efecto, en la actualidad resulta ser una percepción extendida la existencia de una tendencia cada vez más marcada a introducir instituciones de democracia directa en las constituciones representativas o indirectas contemporáneas, así como a utilizarlas dentro de ciertas condiciones. También se afirma que emerge una gran incertidumbre respecto de sus resultados de aplicación, sobre todo, teniendo en cuenta la distancia que muchas veces se produce entre estos y los objetivos de quienes las impulsan.

Ahora bien: ¿qué entendemos por mecanismos de democracia directa? Concretamente, aquí nos referimos a ciertos procedimientos, como el plebiscito, que habilitan la toma de decisiones a través del sufragio (directo) de los ciudadanos (Aragón Reyes y López, 2000:981). Es decir, sin la intermediación de los representantes electos. En la actualidad no existe un modelo empírico vigente de democracia directa pura, sino solo institutos tales como el referéndum o las consultas populares que se incorporan dentro de marcos constitucionales representativos para habilitar diferentes vías de participación, decisión y/o control de los ciudadanos hacia los gobernantes o sus medidas.

Más allá de las perspectivas a favor o en contra, optimistas o pesimistas, que se formulan sobre estos institutos de democracia directa, y, en particular, sobre las diversas modalidades de consulta popular, lo cierto es que irrumpen cuestiones centrales a considerar. La primera de ellas es la cuestión acerca de quién tiene la iniciativa o el poder de promover el mecanismo. Se habla de institutos impulsados “desde arriba” (por los gobernantes) o “desde abajo” (por los gobernados). Las consultas independentistas aquí estudiadas fueron ambas convocadas por los representantes. Segundo, es preciso indagar cuáles son los temas que pueden ser tratados a través de estos instrumentos: ¿es posible consultar a la ciudadanía

sobre todos los asuntos de interés público o se excluyen algunos de ellos? Este aspecto es central en la disputa Cataluña vs. España en lo que hace a la potestad para convocar un referéndum “separatista”. Tercero, se requiere considerar el efecto de la consulta: es decir, si sus resultados son vinculantes o de ejecución automática u obligatoria para las autoridades a cargo, o si la opinión mayoritaria es únicamente informativa y, por lo tanto, no genera una obligación de actuar en los gobernantes (Eberhardt, 2013). Esta última cuestión diferencia al proceso participativo (no vinculante) de 2014 del referéndum de autodeterminación (vinculante) de 2017, así como sus consecuencias legales de cara a la Constitución del Estado central.

La consulta popular y sus modalidades

Como dijimos previamente, cuando se habla de democracia directa se suele incluir indistintamente diferentes mecanismos e instituciones que tienen que ver con la participación ciudadana en distintos ámbitos de la vida pública. Esto es, no solo se considera al referéndum sino también al presupuesto participativo, a la iniciativa popular, a la audiencia pública, entre otros. Sin embargo, con el objeto de alcanzar una mayor precisión y claridad analítica, en este artículo realizamos un recorte entre tales instrumentos a fin de aislar aquellos que son específicos de la democracia directa: los referidos a la

participación ciudadana a través del sufragio para la toma de decisiones en determinados temas (Gemma, 1997).

A su vez, las consultas populares pueden definirse y clasificarse según una diversidad de criterios (Eberhardt, 2013). En términos generales, se trata de una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto. Específicamente, el referéndum es considerado “el principal instrumento de democracia directa” (Gemma, 1997:1348), puesto que a través de esta institución el cuerpo electoral participa en el proceso de toma de decisiones políticas.

Un primer debate surge en torno del significado y la distinción entre el referéndum y el plebiscito. Las diferentes legislaciones no muestran acuerdo sobre los alcances y el contenido de estos términos, “y, además, cada legislación y reglamentación varía en relación a la forma jurídica, los requisitos de su puesta en práctica y de aprobación. Todo ello hace más complejo el análisis comparativo” (Lissidini, 2007a:3). En general, se asume que referéndum y plebiscito son sinónimos, y que solo podría señalarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro término: el concepto de plebiscito se utilizó mayormente para indicar sucesos excepcionales (por ejemplo, una consulta ante una catástrofe ambiental), es decir, fuera de las previsiones constitucionales. En cambio, para resolver cuestiones previsibles (como una reforma constitucional) o de mayor

regularidad, y que, por tanto, pueden ser objeto de disciplina constitucional, las normativas mencionaban con más frecuencia al referéndum (Gemma, 1997:1347).

Para Zovatto, “consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa” (2008:256). No obstante, reconoce que “algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales)” (Ídem).

Los referéndums, a su vez, se clasifican en torno a diversos criterios (Gemma, 1997:1347-1348): a) según la eficacia normativa: constituyentes (aprobación de una constitución), constitucionales (revisión de la Constitución), legislativos o administrativos (concernientes a la aprobación de leyes o de actos administrativos respectivamente) y abrogatorios (para derogar normas); b) según la eficacia territorial: nacionales o locales; c) desde el punto de vista del derecho u obligación cívica de participar: facultativos u obligatorios; d) según la naturaleza de su resultado: vinculante o no vinculante; e) según los alcances de la participación: consultivo o decisorio.

Hilando un poco más fino, la distinción entre consultas populares obligatorias y facultativas puede a su vez complejizarse. La primera opción admite las categorías de: **a)** obligatoria automática (en un caso previsto específicamente por la constitución), y **b)** obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el congreso no solucionable en el marco del sistema representativo) (Zovatto, 2008:256). Mientras que las consultas facultativas se subdividen en: **a)** “desde arriba”, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo, y **b)** “desde abajo”, cuando son convocadas por la ciudadanía. Las consultas iniciadas “desde arriba” pueden provenir del Ejecutivo, del congreso o de ambos de manera coordinada. En tanto que para que se puedan activar las iniciativas impulsadas “desde abajo” la normativa indica cuál es la barrera a sortear por parte de sus promotores (el porcentaje mínimo de firmas que deben recolectar) (2008:257).

Otra clasificación pertinente es la propuesta por Lijphart (1984), para quien un referéndum puede ser prohegemónico o antihegemónico, según sean sus consecuencias de apoyo o rechazo a la propuesta del gobernante. Si bien la mayoría de los referendos son controlados (convocados por el gobierno) y prohegemónicos (con resultados acordes a las expectativas de su

impulsor), algunas legislaciones conciben que la iniciativa de la convocatoria pueda ser también una decisión de la ciudadanía (referéndum no controlado) y, en no pocas ocasiones, las consultas han arrojado resultados adversos a la postura de su promotor (antihegemónicos).

Cabe advertir, no obstante, que este mecanismo jurídico puede implicar también una serie de riesgos para las democracias, como, por ejemplo, en el caso de aquellos líderes “que promueven su utilización en el marco de campañas de corte populista” (Lissidini, 2007b:4). En estos casos, lo que se busca es consolidar o legitimar la primacía del presidente o del jefe de gobierno, otorgar más poder al Ejecutivo en detrimento del Legislativo, aprobar leyes que no se hubieran convalidado tras su curso normal en el congreso (por carecer de los apoyos políticos necesarios), o saltar divisiones internas de los partidos. Un uso excesivo, sesgado o indebido de este mecanismo en manos de los titulares del Ejecutivo puede debilitar al poder legislativo, alentar estilos autoritarios o populistas de gobierno, y/o promover democracias delegativas (O’Donnell, 1995) donde el primer mandatario emerge como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, con facultades delegadas para resolver las cuestiones nacionales a su juicio y saber, y eludiendo los frenos antepuestos por otros órganos, instituciones y partidos.

Finalmente, resta hacer mención a la cuestión del tema o contenido de la consulta, el que, en ocasiones puede resultar de alto impacto político-institucional (Serrafero y Eberhardt, 2021:708). Esto es, un referéndum cuya temática resulta decisiva para la definición y/o el funcionamiento del Estado, del régimen político y/o del gobierno. Por ejemplo, aquellos versados sobre: la solicitud o aprobación de reformas o de nuevas cartas constitucionales, la modificación del sistema político o de los poderes de gobierno, la resolución de conflictos de poder externos o internos (asuntos limítrofes, tratados de paz, decisiones de organismos supranacionales de los que se es miembro), la revocación de representantes elegidos por el pueblo (especialmente si se trata del presidente), o, una cuestión en la que aquí nos detendremos, la independencia, separación o secesión de un territorio o subunidad política respecto de otra entidad institucional mayor. A modo de ejemplos mencionamos los casos del Quebec respecto de Canadá (1980 y 1995), Escocia en el Reino Unido (2014), Nueva Caledonia respecto de Francia (2018, 2020 y 2021) y Gran Bretaña en la Unión Europea (2016). En lo que sigue, se da cuenta del “referéndum de autodeterminación de Cataluña” (2017), tomando también en cuenta su antecesor “proceso participativo sobre el futuro político de Cataluña” (2014), como una de las experiencias actuales más trascendentes y controvertidas de aplicación de consultas de

autodeterminación en la Europa de las primeras décadas del siglo XXI.

En síntesis, como vimos, muchas y diversas son las formas en que pueden clasificarse o diferenciarse las consultas populares. Sin embargo, aquí sólo dimos cuenta de algunas modalidades, las más comunes, que nos permitirán comprender con mayor claridad los mecanismos empleados en el caso catalán bajo estudio. De cara a lo que sigue, rescatemos entonces una de las distinciones básicas antes apenas sugeridas, la que identifica dos formas posibles de consultas según el efecto jurídico de sus resultados:

a) Consultas populares (o plebiscitos) no vinculantes. Los gobernantes (ejecutivos o legislativos) someten distintos temas y cuestiones a la opinión de la población, sin verse obligados a incorporarla en la toma de decisiones.

b) Referéndums vinculantes. Son aquellos en los cuáles la decisión final es de ejecución automática o de obligatorio cumplimiento para las autoridades a cargo. Por ejemplo, en el caso de votación sobre un proyecto legislativo, si el resultado es afirmativo la norma en cuestión se convierte en ley.

Las constituciones de los Estados democráticos suelen incorporar en su articulado algún tipo de referéndum vinculante. Algunos de los más conocidos son:

1. Referéndums constitucionales. Convocados a los fines de decidir acerca de la conveniencia de convocar una asamblea constituyente para reformar el texto constitucional.

2. Referéndums constituyentes. Previstos por la constitución, según la cual es jurídicamente necesaria la ratificación popular de la reforma constitucional.

3. Referéndums aprobatorios. Permiten someter a consideración del pueblo, para su aprobación o rechazo, un proyecto de ley de iniciativa popular que no haya sido adoptado por el Legislativo.

4. Referéndums abrogativos o derogatorios. A través de este mecanismo la población puede dejar sin efecto (derogar) o vetar una ley vigente. Si el resultado es afirmativo la norma en cuestión es derogada en forma automática.

Referéndums revocatorios. A través de esta forma de consulta la ciudadanía puede destituir a un funcionario o representante electo antes de que finalice su periodo. El voto ciudadano puede ser o no obligatorio (según el país correspondiente) pero, de alcanzarse los sufragios requeridos, el representante en cuestión es separado inmediatamente del cargo y se procede a su reemplazo (Eberhardt, 2019).

El referéndum en España y en Cataluña

La Constitución Española *del 29 de diciembre de 1978*.

En lo que atañe a la participación ciudadana, la Constitución española de 1978 postula, en su Preámbulo, el propósito de “establecer una sociedad democrática avanzada” y, en su artículo 1º, impulsa la conformación de “un Estado social y democrático de Derecho”. Luego, el artículo 9º atribuye a los poderes públicos la misión de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Más adelante, el artículo 23º reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos, así como a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Esto es, la participación ciudadana podrá ejercerse tanto a través de mecanismos tradicionales representativos (el voto para elegir a los gobernantes), como de mecanismos extra-representativos de participación (instrumentos directos) (González Hernández, 2012:6).

(...) la Constitución española de 1978 recoge ambas modalidades, adoptando un sistema mixto de participación política, aunque con preeminencia de la participación representativa sobre la directa. Ahora bien, el diseño constitucional español, al menos sobre el papel, contiene los

elementos suficientes para poder afirmar la existencia de un tercer grupo, el que he venido en denominar *como instrumentos propios de una democracia deliberativa*. (Ídem).

Entre las formas de participación directa incluidas en la Constitución de España aquí solo aludiremos al referéndum, contemplado en diversos artículos. En primer lugar, aparece en el Título II De La Corona, artículo 63º: “Funciones Del Rey”. El inciso c) reconoce al soberano la potestad de convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.

Luego, en el Título III De las Cortes Generales, Capítulo Segundo: “De La Elaboración De Leyes”, encontramos el artículo 92º: “Referéndum”, que regula a este dispositivo en forma autónoma y como mecanismo de participación ciudadana propiamente dicho. Aquí se establece que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos (inc. 1º).

La convocatoria a referéndum exige la participación de los tres poderes gubernamentales. Según el inciso 2º del mismo artículo, el referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Finalmente, la definición de las condiciones y del procedimiento de las distintas modalidades

de referéndum previstas en la constitución es delegada a una ley orgánica.

Seguidamente, la potestad para convocar referéndums aparece como parte de las atribuciones propias del Estado central. En tal sentido, en el apartado titulado “De Las Comunidades Autónomas” (Capítulo Tercero del Título VIII: “De la Organización Territorial Del Estado), el artículo 149°: Competencias Exclusivas Del Estado, en el inciso 1° 32 otorga al Estado (español) la competencia exclusiva sobre la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía referéndum. Es decir, que si una Comunidad Autónoma pretende llevar a cabo un referéndum en su jurisdicción este debe ser primero autorizado por el gobierno central.

Clarificando lo dicho respecto de las competencias del Estado español y las de las Comunidades Autónomas, el inciso 3° del artículo 149° agrega que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. En cambio, la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por parte de los Estatutos de 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.

Luego, este mecanismo aparece asociado al proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía. Ciertamente el artículo 151º: Elaboración del Estatuto en régimen especial, vuelve a introducir el referéndum. Esta vez, como parte del procedimiento de la iniciativa autonómica.

Respecto de dicho procedimiento, previamente, el artículo 143º Autogobierno de las Comunidades Autónomas y de la Iniciativa Autonómica indica que: en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2º de la constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas (inc. 1º). El inciso 2º agrega que la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

Volviendo al artículo 151°, el inciso 1° reglamenta la elaboración del Estatuto (autonómico) en régimen especial, en cuyo procedimiento se incluye el empleo del referéndum. Dice que no será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2° del artículo 148^{o1} (para ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas) cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143° 2° (ver lo dicho anteriormente), además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y cuando dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

El inciso 2° se aboca a detallar el procedimiento para la elaboración del Estatuto en dicho caso, en el que también se menciona al referéndum: 1) El Gobierno debe convocar a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los efectos

¹El artículo 148 sobre las Competencias de las Comunidades Autónomas en su inciso 2 determina que, transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 antes referido sobre las competencias exclusivas del Estado nacional.

de elaborar el proyecto de Estatuto de autonomía por mayoría absoluta de sus miembros. 2) Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remite a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro de los dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3) Si se alcanza dicho acuerdo, el texto resultante es sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4) Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, es elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras deciden sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sanciona y lo promulga como ley. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el punto 2º, el proyecto de Estatuto se tramita como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas es sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procede su promulgación.

El referéndum reaparece en el artículo siguiente, el 152º: Órganos de las Comunidades Autónomas. El inciso 2º aclara que, una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos,

solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

Pasando ahora al Título X De la Reforma Constitucional, el artículo 167° inciso 3° indica que, aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Luego, el artículo 168°: Reformas esenciales de la constitución sostiene que, cuando se propusiere la reforma total de la misma o una parcial que afecte a sus partes esenciales (ver inc. 1°), y una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación (inc. 3°).

Finalmente, la Disposición Derogatoria, suprime, entre varias otras, la Ley de Referéndum Nacional del 22 de octubre de 1945, haciendo por tanto necesario la aprobación de una nueva norma que reglamente el mecanismo participativo contemplado en el artículo 92.

En síntesis, la mayoría de los autores identifican en la Constitución española tres tipos de referéndums: el consultivo, el constituyente y el autonómico. No obstante, otros insisten en vislumbrar un cuarto referéndum: el municipal. Aunque dicha modalidad no aparece mencionada de manera explícita, para

González Hernández (2012:8) su posibilidad queda habilitada de forma implícita.

El primer tipo de referéndum, el consultivo, se utiliza para decisiones políticas de especial trascendencia, pudiendo participar todos los ciudadanos y siendo convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados (artículo 92º). El referéndum de 1986, por la permanencia en la OTAN, y el de 2005, sobre la Constitución europea, son buenos ejemplos de esta clase de consulta.

El segundo tipo de referéndum, el constituyente, se emplea en forma obligatoria para ratificar las reformas totales o de las partes esenciales de la constitución una vez que hayan sido aprobadas por las Cortes (artículo 167º y 168º). Un ejemplo de esta modalidad es el referéndum de 1978, con el que se ratificó la nueva Constitución de España.

El tercer y último referéndum, el autonómico, habilita la intervención popular en la determinación efectiva del mapa de descentralización territorial y en la aprobación de los Estatutos de Autonomía (González Hernández, 2012:8-9). Así lo prescribe la constitución en la celebración de referéndum en la fase de iniciativa del proceso autonómico para aquellas provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas

comunes o con entidad regional histórica (artículo 151° inc. 1° y 2°), para la aprobación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (art. 152° inc. 2°) y como consulta obligatoria para la ratificación popular de la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En cuanto a la cuarta modalidad, agregada por González Hernández (2012), el referéndum municipal, el argumento empleado por la autora es que, si bien este no aparece explícitamente mencionado en la constitución, no obstante, así como el artículo 149° concede al Estado central la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, el artículo 148° permite a las Comunidades Autónomas que, transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, estas puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149°, habilitando, con ello, igual facultad que la detentada por el Estado respecto de autorizar consultas populares a los municipios vía referéndum (González Hernández, 2012).

De todas formas, la consulta popular municipal es reconocida en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, del 2 de abril, cuyo artículo 18° reconoce, entre los derechos y deberes de los vecinos, el de pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley (inciso f). Asimismo, el artículo 70° bis sobre iniciativa popular admite la posibilidad de

que la misma lleve incorporada una propuesta de consulta popular local. A ello agrega que las Entidades Locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Finalmente, el artículo 71° habilita a los alcaldes; de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, y previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación; a someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.

En efecto, según González Hernández

(...) el ordenamiento jurídico español no sólo se ha limitado a consagrar el principio de autonomía de los entes locales para la gestión de sus respectivos intereses, sino que también se ha preocupado en delinear un sistema de autogobierno orientado a potenciar el principio democrático-participativo de los entes municipales; un

instrumento, afortunadamente más usado que en su versión nacional (2012:9-10).

Leyes reglamentarias de los artículos constitucionales sobre referéndum

- Ley orgánica 2/1980 sobre regulación de las diversas modalidades de referéndum

Esta ley regula la aplicación de los distintos tipos de referéndum previstos en la Constitución española. Ahora bien, según la Disposición Adicional incluida sobre el final del texto, sus preceptos “no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local”, quedando “a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”.

Según esta norma, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades es competencia exclusiva del Estado. Dicha autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados. Finalmente, el Rey es el encargado de convocar a referéndum, ello, mediante Real

Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente (artículo 2°).

El Real Decreto de convocatoria debe contener el texto íntegro del proyecto de disposición o de la decisión política objeto de la consulta. Asimismo, señalará la/s pregunta/s a responder por el Cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación (entre los 30 y los 120 días posteriores a la fecha de publicación del Real Decreto). Dicho Decreto habrá de publicarse en el Boletín Oficial del Estado y se insertará en los Boletines Oficiales de todas las provincias españolas o de las Comunidades Autónomas y de las provincias afectadas por la celebración de aquél (artículo 3°).

Esta norma prohíbe la celebración de referéndums durante la vigencia (o durante los 90 días posteriores a su levantamiento) de los estados de excepción y de sitio, así como entre los 90 días anteriores y posteriores a la celebración de elecciones parlamentarias en el territorio o locales generales o de otro referéndum (excepto las modalidades para la ratificación de una reforma constitucional aprobada por las Cortes Generales –art. 176° y 168° de la Constitución–) (artículo 4°).

Respecto del tipo de voto, el artículo 5° indica que el referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta. La

circunscripción será, en todo caso, la provincia (así como las ciudades de Ceuta y Melilla).

Luego pasa a detallar las condiciones para la celebración de las distintas modalidades de referéndum. Así, el referéndum consultivo (artículo 92° de la Constitución) requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta (artículo 6°).

En los casos de referéndum constitucional (artículos 167° y 168° de la Constitución), es condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. Recibida la comunicación se procede luego a la convocatoria, dentro del plazo de 30 días, y a su celebración, dentro de los 60 días siguientes (artículo 7°).

En cuanto al referéndum autonómico previsto en el artículo 151°.1° de la Constitución, el artículo 8° de esta ley orgánica prevé que la iniciativa autonómica deberá acreditarse mediante elevación al Gobierno de los acuerdos de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas, debiendo representar, al menos, la mayoría

del censo electoral de cada una de ellas, y haciendo constar que se ejercita la facultad otorgada por el mencionado artículo constitucional. Cumplidos tales requisitos, el Gobierno declarará acreditada la iniciativa, tras lo cual procederá a la convocatoria del referéndum en el plazo de cinco meses, fijándose la fecha concreta de su celebración, oído el órgano de gobierno del Ente Preautonómico respectivo. Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años.

No obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo constitucional 151° se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de votos afirmativos de, como mínimo, la mayoría absoluta de los electores de esa provincia, siempre y cuando los votos afirmativos hubieren alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno.

Asimismo, previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica del artículo 151°, siempre que concurriesen los requisitos previstos en el párrafo anterior.

Acto seguido, el artículo 9º reglamenta la aprobación por referéndum de los Estatutos de Autonomía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 151º.2º apartados 3º y 5º de la Constitución. Dicha aprobación requerirá la previa comunicación al Presidente del Gobierno del texto resultante en el primer caso² o del texto aprobado por las Cortes Generales en el segundo.³ Recibida la comunicación, se procede luego a la convocatoria del referéndum, dentro del plazo de tres meses, en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. Para que el Estatuto se entienda aprobado deberá obtener en cada provincia la mayoría de votos afirmativos de los válidamente emitidos.

A falta de esa mayoría en una o varias provincias, la Comunidad Autónoma proyectada podrá, no obstante, constituirse entre las provincias restantes siempre que las mismas

² El artículo 151º.2º de la Constitución de España dice: 2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

³ El apartado 5.º del artículo 151º.2º de la Constitución de España dice: De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior

fuesen limítrofes y que se decidiese continuar el proceso estatutario en virtud de un acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto (en tal caso, el proyecto de Estatuto sería tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial).

En cambio, cuando el resultado del referéndum de aprobación de un Estatuto fuese negativo en todas o en la mayoría de las provincias en que se haya celebrado la consulta, no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que las provincias en las que el referéndum hubiere obtenido un resultado positivo se constituyan en Comunidad Autónoma en caso de cumplir los requisitos establecidos.

Por último, el artículo 10º reglamenta la celebración del referéndum para la modificación de los Estatutos de Autonomía previsto en el artículo 152º2º de la Constitución. Para ello se requiere el previo cumplimiento de los trámites de reforma establecidos en tales Estatutos o, en su defecto, de los que fueran precisos para su aprobación. Cumplidos los requisitos se convoca a referéndum dentro del plazo de seis meses.

Definido el procedimiento para cada tipo de referéndum establecido en la Constitución, la ley procede luego a pautar el proceso de votación, escrutinio y proclamación de resultados. Por ejemplo, dice que la decisión del votante sólo podrá ser “sí” o “no” o quedar en blanco; que en el escrutinio del referéndum se deberá establecer el número de electores, el de votantes, el de votos a favor y en contra del texto sometido a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos (artículo 16°); entre otras cuestiones.

- Ley orgánica 5/1985, del régimen electoral general.

La segunda ley que concierne, aunque menos directamente, a la implementación de los referéndums previstos en la Constitución, es la N°5, del 19 de junio de 1985. Esta norma regula el régimen electoral general y, por consiguiente, lo que hace al proceso de votación en referéndum. Una cuestión a resaltar es que en España el voto no es obligatorio. De hecho, en el artículo 5° de esta norma consta que nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, ni en el ejercicio de su derecho de sufragio, ni a revelar su voto. Sin embargo, la inscripción en el censo electoral sí es obligatoria (artículo 32°).

Según lo antedicho, la obligatoriedad en relación con los referéndums cabría solo en lo que respecta a su materia. Por ejemplo, es obligatorio convocar a referéndum cuando se trate de

aprobar una reforma constitucional. Sin embargo, siendo el voto solo un derecho y no una obligación en este país, la obligatoriedad nunca concierne a la emisión del sufragio. Es decir, no hay referéndums en los que sea obligatorio para la ciudadanía asistir a votar. Por otro lado, en los casos en los que la aprobación requiere de una cantidad de votos afirmativos equivalente a, por ejemplo, la mayoría absoluta del censo electoral, implícitamente se está exigiendo una presencia mínima en las urnas de la mitad más uno de los votantes inscriptos en el padrón de la circunscripción (como en los referéndums previstos para ratificar una iniciativa autonómica), lo que asegura una decisión popular construida sobre una mayoría real de ciudadanos.

Por lo demás, esta norma regula todo lo concerniente a: el derecho a elegir y a ser elegido, a los órganos de implementación, al censo electoral, a la convocatoria a elecciones, a la votación misma, a las campañas electorales, al escrutinio, entre otros. Es decir, regula los diversos aspectos que hacen a todo proceso electoral, tanto para designar autoridades como para decidir por sí o por no sobre una propuesta legislativa o una iniciativa política.

El Estatuto Autonómico catalán de 2006 y la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010

El 18 de junio de 2006 la ciudadanía de Cataluña ratificó por referéndum su tercer Estatuto Autonómico (luego del de 1932 y del de 1979), el que había sido previamente aprobado por las Cortes Generales (el 10 de mayo) y por el Parlamento catalán (el 30 de septiembre de 2005). Concluyendo el proceso legislativo, el 19 de julio de ese año, el Rey Juan Carlos I, durante la presidencia española de José Luis Rodríguez Zapatero, sancionó la correspondiente Ley Orgánica 6/2006 de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Cuatro años después, el 28 de junio de 2010, el Tribunal Constitucional hizo pública su sentencia N°31/2010 en la cual declaraba parcial o totalmente “inconstitucionales” algunos artículos del Estatuto; “sujetos a la interpretación del tribunal”, ciertos otros; y “carentes de eficacia jurídica”, varias de sus formulaciones. Los contenidos censurados tenían que ver con su proclamado estatus de nación y con facultades propias del autogobierno. Finalmente, el 16 de julio de 2010, la citada Ley Orgánica 6/2006 (del Estatuto de Autonomía de Cataluña) fue modificada por la Ley del Estado 16/2010 del Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Adentrándonos ahora en el contenido del Estatuto catalán reformado, indagaremos exclusivamente en lo que respecta al interés específico de este trabajo: las consultas populares y

referéndums. En lo que hace a la participación ciudadana, esta norma general básica de Cataluña, dedica el Capítulo II del Título I Derechos, deberes y principios rectores, a los derechos del ámbito político y de la administración. En efecto, el artículo 29° reconoce a los ciudadanos de Cataluña el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de la *Generalitat*, de forma directa o a través de sus representantes, en los términos establecidos por el propio Estatuto y las leyes.

En lo que aquí nos incumbe, el inciso 5° otorga a los ciudadanos el derecho a promover la convocatoria a consultas populares por parte de la *Generalitat* y de los Ayuntamientos, en materia de sus competencias respectivas y según las condiciones establecidas por la ley. Nótese que no se habla de referéndums sino de consultas populares y que estas pueden ser requeridas “de abajo hacia arriba”.

Luego, el Título IV artículo 122° reconoce 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 española (según el cual el Estado tiene competencia exclusiva en la autorización para la

convocatoria de consultas populares por vía referéndum). Es decir, agrupa bajo el nombre genérico de “consultas populares” a las diversas formas con las que cuenta el gobierno para recabar la opinión de la ciudadanía, y no específicamente al instrumento de democracia directa en el que el ciudadano vota por sí o no a la aprobación de una norma o pregunta.

Recién en el Título VII de dicho Estatuto, acerca De la Reforma del Estado, se menciona por primera vez al referéndum como tal, y se indica que resulta parte necesaria del procedimiento para la aprobación de las modificaciones de los Títulos del Estatuto que no afectan a las relaciones con el Estado español (art. 222°). Ciertamente, tales reformas deben ser aprobadas por dos terceras partes del Parlamento Catalán, las Cortes Generales (por ley), y el referéndum positivo de los electores de Cataluña. Una vez ratificada la reforma por las Cortes, la *Generalitat* debe someterla a “referéndum”.

Asimismo, en el artículo 223°, y en ocasión De la Reforma del resto de los Títulos, también se requiere la aprobación del Parlamento, de las Cortes Generales y de los electores. Esta última, por “referéndum” positivo convocado por la *Generalitat* dentro de los seis meses transcurridos desde la aprobación por parte de las Cortes.

Llegados a este punto cabe hacer una pequeña pausa para reflexionar acerca de la diferencia de nombres con los que se designa a este mecanismo en el Estatuto. La misma puede responder en parte a la materia a la que se refiere: tratándose de la aprobación de una ley o reforma de un instrumento legal, toma el nombre de “referéndum”; mientras que, si alude al contenido de una política a adoptar por parte de algún poder establecido, se trata de una “consulta popular”. A su vez, el término “referéndum” puede estar haciendo alusión a un mecanismo obligatorio para otorgar legitimidad a ciertos procedimientos y de resultado vinculante, mientras que la segunda aparenta ser de convocatoria optativa y de resultado no vinculante. De todos modos, estas cuestiones serán retomadas en el subsiguiente análisis de las leyes reglamentarias de ambos mecanismos.

A modo de cierre cabe hacer una breve referencia a la citada Sentencia N°31 de 2010 del Tribunal Constitucional, emitida como respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular de Cataluña (PPC) el 31 de julio de 2006 (a un mes de haber sido ratificado el *Estatut* en referéndum). En dicho recurso el PPC impugnaba 114 de los 223 artículos que conformaban el Estatuto. Cuatro años después, dicho tribunal aceptaría la inconstitucionalidad de 14 artículos, declararía sujetos a su interpretación otros 27 y señalaría como “carente de eficacia jurídica interpretativa” a las referencias

hechas en el Preámbulo respecto de considerar a “Cataluña como nación” y en cuanto a la “realidad nacional de Cataluña”.

En términos generales, los 14 artículos declarados inconstitucionales versaban sobre: la lengua propia y preferente de Cataluña; el otorgamiento del carácter vinculante a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con ciertos proyectos de ley del Parlamento; la atribución al *Síndic de Greuges* (una figura comparable con el Defensor del Pueblo”) de exclusividad en la supervisión de la Administración catalana (excluyendo la del Defensor del Pueblo de la Nación); la creación del Consejo de Justicia de Cataluña (cuyas funciones, se dijo, invadían las propias del Estado sobre el Poder Judicial); la mayor potestad de la *Generalitat* sobre las materias compartidas con el Estado; la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas de ahorro en Cataluña; la competencia compartida con la *Generalitat* sobre las entidades de crédito, las cooperativas de crédito, las entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y las entidades que actúan en el mercado asegurador; la intervención en cuestiones relativas al rendimiento de los tributos estatales y a los mecanismos de nivelación y solidaridad con las demás comunidades autónomas (aspecto acusado de vulnerar la autonomía financiera del resto de las comunidades); y la capacidad legislativa de la *Generalitat* para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales

(siendo esto hasta entonces una potestad exclusiva y excluyente del Estado). Es decir, todos estos artículos fueron observados bajo el argumento de que excedían las potestades propias de cualquier *Generalitat* e invadían las atribuciones exclusivas del Estado nacional.

El mismo día de emitido el fallo, el Presidente de la Generalidad de Cataluña, José Montilla (del Partido de los Socialistas de Cataluña –PSC–), declaró abiertamente su indignación con el fallo y retó al presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), a que rehiciera los cimientos del Estatuto. Simultáneamente, llamó a todos los catalanes a demostrar su rechazo masivo a la sentencia: “demostramos que somos una nación y somos un solo pueblo”,⁴ dijo. El 10 de julio de 2010 se produjo en Barcelona una manifestación de rechazo a la sentencia bajo el lema “Somos una nación. Nosotros decidimos”.⁵ Por su parte, los titulares de Convergència i Unió (CiU), Felipe Puig, y de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Joan Puigcercós, interpretaron la sentencia como una afrenta gravísima de España, y vislumbraron el crecimiento del

⁴ “Montilla: ‘Acatamos, pero no compartimos ni renunciamos’”, *El País*, 29/07/2010, https://elpais.com/diario/2010/06/29/portada/1277762405_850215.html. Acceso el 12-12-2023.

⁵ “«Somos una nación Nosotros decidimos»”, *La Razón*, 22/07/2020 https://www.larazon.es/historico/7227-somos-una-nacion-nosotros-decidimos-PLLA_RAZON_282418. Acceso el 12-12-2023.

independentismo catalán, siendo que, a su juicio, parte importante de los catalanes no cabían en la Constitución española.

Legislación reglamentaria del referéndum en la Generalidad de Cataluña

- Decreto legislativo 2/2003, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, del 28 de abril.

El contenido de este decreto atañe en parte a la implementación de consultas populares vía referéndum en el ámbito municipal. Por ejemplo, la modificación del término municipal (los límites territoriales de un municipio) requiere que, cuando se trate de agregación total o fusión de municipios, la propuesta debe someterse a consulta de los vecinos de los municipios afectados (artículo 17°.3°). Por su parte, el artículo 43°f) reconoce entre los derechos y deberes de los vecinos el de solicitar la consulta popular en los términos establecidos por la ley.

Cabe adelantar que el Capítulo IV sobre Consultas Populares (artículos 159° a 161°) fue derogado por la Ley 4/2010 que veremos a continuación.

- Ley N°4/2010 “De consultas populares por vía de referéndum”, del 17 de marzo

El 17 de marzo de 2010 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley N°4/2010 “De consultas populares por vía de referéndum”, en la cual se reglamentaba la utilización de dicha herramienta participativa, tanto en el ámbito de Cataluña como en el municipal. Esta norma admitía dos modalidades: las consultas de iniciativa institucional y las de iniciativa popular.

Desde su Preámbulo, la norma celebra que, por primera vez, el Estatuto de Autonomía reconoce una serie de derechos que deben inspirar la acción de los poderes públicos de Cataluña, entre los cuales se encuentra el de participación (art. 29° de dicho Estatuto). Si bien el artículo 23° de la Constitución de España ya disponía el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos de forma directa, el Estatuto catalán fue aún más lejos en el desarrollo de este derecho, y otorgó a los ciudadanos la potestad de promover la convocatoria a consultas populares por parte de la Generalidad y los ayuntamientos en materia de sus competencias.

Luego, el mismo Preámbulo aclara que, cuando en la norma se habla de “consultas populares” se deben distinguir dos categorías: los instrumentos de participación ciudadana dirigidos a conocer la posición o las opiniones de la ciudadanía con relación a cualquier aspecto de la vida pública y que se materializan en múltiples y diversas modalidades (como encuestas, foros de debate y participación, audiencias públicas), y

los “referéndums”, una modalidad de consulta popular en que se llama a todo el censo electoral a participar y se garantizan los requisitos formales y legales para validar la consulta y su resultado.

Recordemos que, previo a la entrada en vigor de esta Ley N°4, y solo en virtud de la Constitución española, en Cataluña únicamente podían votarse referéndums para los tres casos concretos previstos por la Ley Fundamental: el referéndum consultivo convocado por el Rey a nivel de todo el Estado y reservado para las decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 92°), el referéndum constitucional también de todo el Estado para ratificar las reformas constitucionales (artículos 167° y 168°) y el referéndum de nivel autonómico para ratificar los Estatutos de Autonomía (artículo 151°) o sus reformas (artículo 152°.2°). Aprobada la Ley N°4/2010, reglamentaria del artículo 122° del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el nuevo ordenamiento jurídico de esta Comunidad Autónoma incorporaba la posibilidad de convocar otros referéndums, tanto en el ámbito autonómico como en el municipal, donde, a instancia de los ciudadanos o del ente institucional correspondiente, la Generalidad o un municipio podía poner en marcha el procedimiento para celebrar un referéndum, el que, en último término, debía ser autorizado por el Estado español, en

cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 149°.1°.32° de la Constitución.

Siguiendo con el Preámbulo, se explica que las disposiciones de esta ley respetan lo establecido por las normas del Estado que regulan la implementación de tales instrumentos según lo previsto en la Constitución de España: la Ley orgánica 2/1980 de regulación de las diversas modalidades de referéndum, y la Ley orgánica 5/1985 del régimen electoral general (aunque lo dispuesto por esta última no es de aplicación a las consultas populares celebradas en el ámbito municipal).

Ahora bien, en lo que hace a las consultas celebradas en el ámbito de Cataluña, sus artículos regulatorios fueron posteriormente anulados por la Sentencia N°51/2017 del Tribunal Constitucional. En cambio, respecto de las consultas populares por vía de referéndum que se promuevan en el ámbito municipal, si bien ya estaban reglamentadas por la Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local, por el Decreto legislativo 2/2003 por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y por el Decreto 294/1996 por el que se aprueba el Reglamento de consultas populares municipales, esta Ley N°4 simplifica y dota de más garantías al procedimiento de recolección de firmas y de validación de la propuesta de consulta en los casos en que esta proviene de los vecinos.

Entrando en el texto de la norma, nos encontramos con que el Título I Disposiciones generales (con sus artículos 1° al 9°) fue declarado inconstitucional y nulo (y, por tanto, eliminado) en los términos del fundamento jurídico 7, por Sentencia del TC 51/2017, del 10 de mayo. En él se indicaba el objeto de la norma, las dos modalidades en que las consultas podían ser promovidas (por las instituciones o por la población), el ámbito de competencias (la Generalidad y los ayuntamientos), la definición de la consulta por vía referéndum, sus requisitos, su objeto y sus efectos en caso de retiro o rechazo de la propuesta.

De igual forma, el Título II De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña (con sus artículos 10° al 30°), también fue declarado inconstitucional y nulo (y eliminado) por la misma sentencia. Aquí se determinaba su carácter consultivo, la solicitud de autorización al Estado y su convocatoria (por las instituciones o de iniciativa popular). En el segundo caso, se regulaba además su objeto y lo concerniente a la recolección de firmas para solicitarla.

En cambio, el Título III De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal, sí logró entrar en vigencia. Dice que el objeto de estas consultas son los asuntos de la competencia propia del municipio y de carácter local que sean de especial trascendencia para los intereses de los vecinos (artículo 31°), excluyendo los asuntos relativos a las finanzas locales

(artículo 32°). Estas consultas pueden ser de iniciativa institucional o de iniciativa popular (artículo 33°). Son de carácter consultivo y el alcalde debe comparecer ante el pleno municipal para fijar su posición sobre el resultado en el plazo de los seis meses transcurridos desde su celebración (artículo 34°). Con vistas a su autorización, el alcalde debe enviar toda la documentación relativa a la propuesta al departamento competente de la Administración local para que, en el plazo de 30 días, el Gobierno de la Generalidad remita la solicitud al Gobierno del Estado, adjuntando un informe sobre su conveniencia de acuerdo con el ámbito competencial del objeto de la consulta y el interés general de Cataluña (artículo 35°).

En cuanto a las consultas de iniciativa institucional a este nivel, son promovidas por el alcalde o por una tercera parte de los concejales de cada municipio (artículo 36°). Cumplidos los requisitos, la propuesta se presenta al pleno, debiendo ser aprobada por la mayoría absoluta de los concejales (artículo 37°). En cambio, las consultas populares por vía de referéndum de ámbito municipal y de iniciativa popular son promovidas por los vecinos de un municipio en ejercicio del derecho que les reconoce el artículo 29°.6° del Estatuto de Autonomía. Para ello se requiere un aval mínimo del 20% de los habitantes en las poblaciones de 5.000 habitantes o menos; de 1.000 habitantes, más el 10% de los que exceden de 5.000, en las poblaciones de

5.001 a 100.000 habitantes; o de 10.500 habitantes, más el 5% de los que exceden de 100.000, en las poblaciones de más de 100.000 habitantes (artículo 38°). Se requiere que una comisión promotora ejerza la representación de los firmantes (artículo 39°).

La correspondiente solicitud debe dirigirse al alcalde. Admitida la propuesta, la comisión cuenta con tres meses, prorrogable uno más, para recoger las firmas (artículo 40°). Una vez verificada la cantidad y autenticidad de las firmas el alcalde debe presentar al pleno la propuesta de consulta, la que debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los concejales (artículo 41° y 42°).

El Título IV regula el procedimiento para la celebración de todas las consultas mencionadas. Ahora bien, el artículo 43° sobre la convocatoria de las consultas del ámbito de Cataluña, y el 45° acerca del decreto de convocatoria, fueron declarados inconstitucionales y nulos (y eliminados) por la misma sentencia de 2017. En cambio, el artículo 44° sobre la fecha de consulta se mantuvo vigente, excepto en su último inciso (el cuarto), que fue anulado. Acto seguido, se regula la labor de las juntas electorales (art. 46°), la realización de la campaña informativa (art. 47°) y lo concerniente a la utilización de espacios en los medios de comunicación (art. 48°), la campaña institucional (art. 49°), las papeletas (art. 50°), la votación (art. 51°), el voto por correo (art.

52°), el escrutinio (art. 53°), los recursos (art. 54°) y el registro de las consultas (art. 55°).

Finalmente, el Título V versa sobre la utilización de los medios electrónicos para votar. Según la Disposición transitoria primera, hasta que se apruebe la Ley Electoral de Cataluña, las remisiones que esta norma hace a la ley electoral se entienden hechas a la Ley Orgánica 5/1985 del régimen electoral general. Por lo demás, se derogan los artículos 159°, 160° y 161° del Decreto legislativo 2/2003, del 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña. También se deroga el Decreto 294/1996, del 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de consultas populares municipales.

Leyes del Parlamento catalán suspendidas por el Tribunal Constitucional

- Ley 10/2014 de Consultas de Cataluña, del 26 de septiembre.

Los antecedentes de esta ley datan del año 2012, cuando el Parlamento catalán aprobó, con los votos de CiU, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA), ERC y Solidaritat Catalana per la Independència (SI) una resolución en la cual se preveía el llamado, en forma prioritaria, a un

referéndum de autodeterminación, ni bien se hubiesen celebrado las elecciones del 25 de noviembre y se hubiera conformado la nueva legislatura. Si bien el resultado de tales elecciones estaría por verse, estos partidos daban por hecha una reforzada mayoría soberanista en el siguiente Parlamento, lo que daría alas a la consulta. Esta consulta abriría una brecha sin precedentes entre el Gobierno autonómico y la Administración central.⁶ Ya por ese entonces, el Gobierno del Estado adelantó que la rechazaría de plano, y advirtió que acudiría al Tribunal Constitucional.⁷

Tres meses después, el 19 de diciembre de 2012, el candidato a ser reelegido como presidente de la Generalidad de Cataluña y líder de CiU, Artur Mas, junto con el presidente de ERC, Oriol Junqueras, firmaron en el Parlamento un Acuerdo para la Transición Nacional y para Garantizar la Estabilidad del Gobierno de Cataluña, en el que se preveía la posible celebración de una consulta por la autodeterminación en 2014.

Tras el anuncio del presidente de la Generalidad, el 12 de diciembre de 2013, respecto de sus intenciones de convocar el referéndum para el 9 de noviembre de 2014, el Gobierno de España, encabezado por Mariano Rajoy (Partido Popular), advirtió que dicha convocatoria no tendría lugar por contravenir

⁶ “El Parlament avala el referéndum”, por Miguel Noguer, *El País*, 27/09/2012, https://elpais.com/ccaa/2012/09/27/catalunya/1348749119_257345.html. Última consulta el: 30/03/2021

⁷Ídem.

la Constitución. No obstante, el 16 de enero de 2014 el Parlamento de Cataluña solicitó al Congreso de los Diputados la cesión de las competencias necesarias para celebrar un referéndum independentista, apoyándose en los artículos 149°.1°.32° y 150°.2° de la Ley Fundamental española.

Luego del contundente rechazo recibido el 8 de abril a manos de la Cámara Baja de las Cortes Generales, el Parlamento catalán comenzó a tratar el proyecto de Ley de Consultas de Cataluña, que daría el marco para la celebración del llamado Proceso Participativo sobre el Futuro Político de Cataluña, anunciado para el 9 de noviembre. Se trataba de una consulta popular convocada por Artur Mas a expensas del gobierno español y de la Constitución, en la que se preguntaría a la población si deseaba que Cataluña fuese un Estado y, en ese caso, si quería que fuese independiente.

Previo a votarse la ley, el 22 de agosto de 2014, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña decidió por mayoría (cinco votos contra cuatro) que la norma era legal. El dictamen mayoritario señaló que la ley estaba amparada por el artículo 122° del Estatuto de Autonomía y que no violaba la Constitución, mientras que los restantes cuatro juristas sostuvieron que contradecía a ambos, ya que se trataba de la celebración de referéndums, cosa que invadía las competencias del Estado, aunque estuviera disimulado bajo la denominación

engañososa de “consulta popular no referendaria”. Cabe resaltar que los cinco juristas que votaron a favor habían sido propuestos por CiU y ERC al principio de la legislatura. Pese a que el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña avaló la totalidad de la ley, esta podía ser recurrida frente al Tribunal Constitucional de España.

Finalmente, la Ley 10/2014 “de Consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana en Cataluña”, fue aprobada por el Parlamento catalán en el mes de septiembre. A favor, votó el 79% de la Cámara, reuniendo las voluntades de CiU, ERC, ICV-EuiA, PSC y Candidatura de Unidad Popular (CUP), mientras que, en contra, se manifestaron el PPC y Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía. Su principal objetivo era enmarcar legalmente la consulta a realizar sobre la independencia de la Comunidad Autónoma, no habiendo conseguido aquél la autorización del gobierno central para celebrar un referéndum de autodeterminación. Tan es así que el mismo día de su entrada en vigencia, el 27 de septiembre, el presidente de la Generalidad firmó, con el apoyo de CiU, ERC, SI y CUP, el Decreto 129/2014 de convocatoria.

Tras su aprobación, el Gobierno de España presentó una consulta al Consejo de Estado, el que aconsejó por unanimidad (dictámenes 964/2014 y 965/2014) interponer ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad, tanto a la Ley

10/2014 como al Decreto 129/2014 de convocatoria de la consulta. Una vez presentados ambos recursos, los letrados del Parlamento catalán emitieron otro en contra de la suspensión de la Ley de Consultas, mientras que los abogados de la Generalidad hicieron lo mismo con el decreto de convocatoria a la consulta.

De un lado, el Gobierno español denunciaba un “fraude constitucional” en lo que afectaba a su soberanía y un “fraude de ley” por invasión de las competencias del Estado sobre los procesos electorales refrendarios. Del otro, los impugnadores catalanes reclamaban un genérico derecho de la ciudadanía a la participación en procesos electorales y defendían la legalidad de la ley y del decreto con el objeto de realizar la consulta de independencia. Una vez admitidos a trámite ambos recursos, el Tribunal Constitucional suspendió cautelarmente los dos instrumentos legales catalanes, ordenando paralizar todos los actos de la consulta.

En lo que respecta al contenido de la Ley 10/2014, en su Preámbulo dice fundarse en el artículo 122º del Estatuto de Autonomía que, como se dijo previamente, reconoce a la Generalidad la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalidad 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 (no vinculante), con excepción de lo previsto en el artículo 149°.1°.32° de la Constitución (que determina como competencia exclusiva del Estado central la autorización de consultas populares por vía de referéndum - vinculante-).

Otros puntos de apoyo del contenido de la ley, incluidos en el Preámbulo, son: el artículo 29°.6° del Estatuto según el cual los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria a consultas populares por parte de la Generalidad y los ayuntamientos; el artículo 59°.7° del Estatuto según el cual el Parlamento puede establecer mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio de sus funciones; y el artículo 9°.2° de la Constitución que delega en los poderes públicos la tarea de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, etc.

Entre los aspectos más controvertidos de esta ley, los que fueron recurridos por el Gobierno español, se encuentra el Título II (artículos 3° a 39°) y las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales. Dicho título regula las consultas populares no refrendarias y los instrumentos encargados del seguimiento y control de los procesos de consulta. En correspondencia con la síntesis presentada en el Preámbulo de la norma, el Capítulo I del Título II regula las consultas populares no referendarias y atribuye la competencia para convocarlas al presidente de la

Generalidad y a los alcaldes. La iniciativa para su impulso desde el campo institucional en el ámbito de Cataluña corresponde al propio presidente de la Generalidad, al Gobierno, al Parlamento y a los municipios, y, en el ámbito local, al presidente de la entidad o a su pleno, sin perjuicio de la iniciativa de los ciudadanos que desarrolla el Capítulo III. También se establece quiénes son las personas que pueden ser llamadas a participar, se crea el Registro de participación y el Registro de consultas populares, y se establecen los efectos de las consultas. En ningún caso son vinculantes y están sometidas al principio de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte del órgano convocante.

El Capítulo II del mismo título establece el objeto de la consulta, el contenido mínimo del decreto de convocatoria y el sistema de garantías que debe guiar el proceso de consulta. Este capítulo regula las funciones de los mecanismos de garantía establecidos a tales efectos: la comisión de control, las comisiones de seguimiento y las mesas de consulta. También regula las modalidades de votación y remite a las reglas específicas de cada decreto de convocatoria en cuanto a los criterios de recuento. Asimismo, regula la utilización de los medios electrónicos en el ámbito de las consultas populares, a efectos de impulsar su uso, tanto en el proceso de votación como en el de recogida de firmas, para fomentar la participación ciudadana respetando todas las garantías jurídicas exigibles.

Finalmente, el Capítulo III del título II regula la iniciativa ciudadana especificando quién puede promover la iniciativa, la composición de la comisión promotora, la legitimación activa de los firmantes, el ámbito de las consultas, las firmas exigibles y los períodos inhábiles para la promoción de nuevas consultas.

Volviendo a la cuestión sobre la acusada ilegalidad de esta norma, el Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia N°31/2015 del 25 de febrero (Ref. BOE-A-2015-2832), decidió estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de España. En consecuencia, declaró que: son inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del art. 3°.^{3°} (“las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5°”) y los apartados 4° a 9° del art. 16° “Definición y composición de las comisiones de seguimiento”. Contrariamente, afirmó que no son inconstitucionales los restantes preceptos impugnados de la misma ley, siempre que se interprete que son aplicables a las consultas sectoriales (las que pueden dirigirse, por razón de su objeto específico, a un determinado colectivo de personas, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 5°.^{2°} sobre la delimitación de los participantes en función del ámbito territorial y de los intereses afectados).

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

Esta ley, aprobada por el Parlamento catalán el 6 de septiembre con un importante ausentismo de los diputados, fue suspendida cautelarmente por el Tribunal Constitucional al día siguiente, al admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy. La misma, regulaba la celebración del referéndum vinculante de autodeterminación sobre la independencia de Cataluña, sus consecuencias según fuese el resultado, y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña (artículo 1º).

El Preámbulo de la norma se apoya en diversas fuentes. En primer lugar, en el Derecho Internacional, como los pactos sobre Derechos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y ratificados y entrados en vigor en España en 1977, los que reconocen el derecho de los pueblos a la autodeterminación, así como los dictámenes del Tribunal Internacional. También refiere a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña, desde 1989 en adelante, sobre el derecho a la autodeterminación de la nación catalana, y sobre el reconocimiento de las consultas populares sobre la independencia desde 2010. Asimismo, se asienta en el mandato democrático surgido de las elecciones del 27 de septiembre de 2015 en virtud del cual el Parlamento de Cataluña toma la decisión de culminar

el proceso de autodeterminación con la convocatoria a un referéndum. Finalmente, sostiene que “el acto de soberanía que comporta la aprobación de esta ley es la opción necesaria para poder ejercer el derecho de los catalanes a decidir el futuro político de Cataluña” después de “la ruptura del pacto constitucional español de 1978” que representó “la anulación parcial y la completa desnaturalización del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 (aprobado por el Parlamento de Cataluña y refrendado por el pueblo de Cataluña) mediante la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional”.

A modo de conclusión, dicho Preámbulo indica que “una vez que se han agotado todas las vías de diálogo y negociación con el Estado”, “el Parlamento, en atención al mandato mayoritario del pueblo de Cataluña, asume la plena representación soberana de los ciudadanos” y aprueba la presente ley, a fin de “poner en manos de los catalanes y las catalanas la decisión sobre el futuro político del país con la herramienta más radicalmente democrática de la que disponemos: el voto”.

En cuanto a su contenido, el artículo 1º define el objeto de la ley: la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, las consecuencias en función de cuál sea el resultado y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña. Como se vio previamente, dicha potestad de celebrar referéndums vinculantes no corresponde a las

Comunidades Autónomas, las que deben solicitar permiso vía el Parlamento a las Cortes Generales. De hecho, el Preámbulo adelanta que “esta Ley representa la respuesta democrática a la frustración generada por el último intento promovido por una mayoría muy amplia de este Parlamento para garantizar al pueblo de Cataluña el pleno reconocimiento, la representación y la participación en la vida política, social, económica y cultural del Estado español sin ningún tipo de discriminación”.

Otro artículo conflictivo es el 2º, según el cual, “el pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y, como tal, ejerce el derecho a decidir libremente y democráticamente su condición política”. Aún más controvertido es el artículo 3º.2º, según el cual “esta Ley establece un régimen jurídico excepcional dirigido a regular y garantizar el referéndum de autodeterminación de Cataluña”, ya que, en cierta forma, coloca a dicha norma por encima de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía. Ciertamente, afirma que la misma “prevalece jerárquicamente sobre todas las normas que puedan entrar en conflicto con la misma, en tanto que regula el ejercicio de un derecho fundamental e inalienable del pueblo de Cataluña”.

El Capítulo III se dedica al Referéndum de autodeterminación. El artículo 4º.1º convoca a la ciudadanía de Cataluña a decidir el futuro político de su Comunidad Autónoma mediante la celebración del referéndum. La pregunta a responder

es: “¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?” (artículo 4°.2°). Luego, el inciso 3° dice que el resultado del referéndum tiene carácter vinculante, algo que muchos estudiosos consideran contradice la Constitución. Lo mismo ocurre en el inciso siguiente según el cual, si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña. Por tanto, dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura Electoral, el Parlamento de Cataluña deberá celebrar una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de la independencia, concretar sus efectos e iniciar el proceso constituyente. En cambio, si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos negativos que afirmativos, el resultado implica la convocatoria inmediata a elecciones autonómicas.

Respecto del tipo de voto, este es directo, personal, libre, secreto, igual y universal (artículo 5°.1°). Nótese que no dice “obligatorio” ya que en España el sufragio es un derecho y no un deber del ciudadano. El ámbito del referéndum es el de todo el territorio de Cataluña. La fecha prevista para su celebración era el 1° de octubre de 2017 (artículo 9°). El Capítulo V regula la campaña electoral realizada tanto por la Generalidad como por los partidos con representación parlamentaria. El Capítulo VII regula la administración electoral, comenzando por la creación de

la Sindicatura Electoral de Cataluña, órgano independiente e imparcial que se adscribe al Parlamento de Cataluña, responsable de garantizar, con competencia en todo el territorio de esta Comunidad Autónoma, la transparencia y la objetividad del proceso electoral, y el ejercicio efectivo de los derechos electorales (artículo 17°).

Luego, la Disposición adicional Segunda aclara que en todo aquello que no se oponga a esta Ley y al Decreto de Normas Complementarias se aplica supletoriamente la Ley Orgánica 2/1980, del Estado central, sobre la regulación de las diferentes modalidades de referéndum, así como la Ley Orgánica 5/1985, también de España, del régimen electoral general, interpretadas ambas de manera conforme a esta Ley. Por último, la Disposición final Segunda agrega que, según lo dispuesto en el artículo 3°.2°, las disposiciones de esta Ley dejarán de ser vigentes una vez proclamados los resultados del referéndum.

A poco de su aprobación, el 17 de octubre de 2017, esta Ley N°19 fue declarada inconstitucional por el voto unánime de los magistrados del Tribunal Constitucional. La razón esgrimida fue que la norma invadía competencias estatales y vulneraba la supremacía de la Constitución, la indisoluble unidad de la Nación española y la soberanía nacional.

El controvertido Referéndum de Autodeterminación de Cataluña (2017)

- El antecedente del 9N de 2014

En abril de 2014, el Congreso de los Diputados de España rechazó por inconstitucional la propuesta de ley que le fuera enviada por la Generalidad con miras a obtener la facultad de convocar a un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. De este modo, se cerraban las vías de diálogo entre ambos gobiernos (Bar Cendón, 2016:190-191).

El 26 de septiembre de ese año, el Parlamento catalán aprobó la mencionada Ley 10/2014 De consultas populares no refrendarias y de otras formas de participación ciudadana, según la cual las autoridades competentes de la Generalidad podrían llamar a los ciudadanos para que manifestasen su opinión mediante votación sobre una determinada actuación, decisión o política pública de su ámbito de competencia. Al día siguiente, el *president* Artur Mas firmó el Decreto 129/2014 De convocatoria de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña. Cabe destacar que no se trataba de un referéndum, siendo que hubiera excedido las competencias de la Comunidad Autónoma.

Acto seguido, el gobierno de España introdujo dos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra ambas normativas. La decisión del tribunal, tomada por unanimidad, fue la de admitir los dos recursos y suspender de forma cautelar dichas regulaciones.⁸ Como respuesta, el gobierno de Cataluña retiró la campaña del 9N de la prensa, dejó de actualizar el sitio web de la consulta⁹ y presentó un recurso contra su impugnación.

Tras lo anterior, el presidente Mas reconoció que la consulta ya no podría celebrarse en los términos previstos y, a mediados de octubre, convocó en forma virtual a una suerte de “proceso participativo sobre el futuro político de Cataluña”. No obstante, advirtió que, luego de dicho proceso, sería igualmente necesario realizar un referéndum “definitivo”. Ante esta insistencia, el gobierno de España consultó al Consejo de Estado sobre la posibilidad de recurrir también esta nueva modalidad de consulta, obteniendo una respuesta afirmativa el 30 de octubre.¹⁰

⁸ “El Tribunal Constitucional suspende la Ley de Consultas y la convocatoria del 9-N”, *20 minutos.es*, 29/09/2014. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/2251330/0/tribunal-constitucional/pleno-recursos/consulta-9-n/?autoref=true>. Acceso el: 1/05/2021

⁹ “Mas retira la campaña en prensa y deja de actualizar la web del 9-N”, *El País*, 30/09/2014. Disponible en: https://elpais.com/politica/2014/09/30/actualidad/1412060859_208160.html. Acceso el: 1/05/2021.

¹⁰ “El Gobierno encarga informes para ver si recurre al Constitucional el 9-N”, por Fancesco Manetto y Carlos Cué, *El País*, 24/10/2014. Disponible en:

Al día siguiente, la administración central confirmó la decisión de impugnar la llamada “consulta alternativa”, ya que la misma sufría de similares vicios de inconstitucionalidad que la anterior (suspendida por el Tribunal Constitucional).¹¹ El 4 de noviembre, el Tribunal Constitucional admitió a trámite los nuevos recursos, quedando esta consulta suspendida cautelarmente.¹²

Como respuesta inmediata, la Generalidad de Cataluña anunció que continuaría con el proceso participativo y presentó un recurso ante el Tribunal Supremo denunciando al gobierno de España por “vulneración de derechos fundamentales” y por atentar “contra el derecho a la participación, la libertad de expresión y la libertad ideológica”.¹³ Al cabo de dos días, el recurso fue rechazado por el Tribunal Supremo.¹⁴

https://elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414156796_655037.html. Acceso el: 1/05/2021.

¹¹ “El Gobierno confirma que va a recurrir la nueva consulta del 9-N”, por Carlos Cué, *El País*, 31/10/2014. Disponible en: https://elpais.com/politica/2014/10/31/actualidad/1414750847_873605.html. Acceso el: 1/05/2021.

¹² “El tribunal paraliza la votación, pero evita un aviso al ‘president’”, María Fabra, *El País*, 5/11/2014. Disponible en: https://elpais.com/politica/2014/11/04/actualidad/1415099418_029388.html. Acceso el: 1/05/2021.

¹³ “Mas ignora la nueva suspensión del Constitucional y mantiene el 9-N”, por Miquel Noguera, *El País*, 4/11/2014. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2014/11/04/catalunya/1415103129_976562.html. Acceso el: 1/05/2021

¹⁴ “El Supremo frena el último intento de Mas para que se permita la consulta”, Reyes Rincón, *El País*, 6/11/2014. Disponible en: https://elpais.com/politica/2014/11/05/actualidad/1415211632_262055.html. Acceso el: 1/05/2021.

Haciendo caso omiso de la suspensión dictaminada por el Tribunal Constitucional, el presidente de la Generalidad siguió adelante con la nueva consulta. Esta desobediencia costaría a Artur Mas la condena, emitida el 13 de marzo de 2017 por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a pagar una multa, así como a dos años de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos electivos y para desempeñar funciones de gobierno. Lo mismo ocurriría con algunos/as de sus consejeros/as.¹⁵

Finalmente, el 9 de noviembre se llevó a cabo el controvertido proceso participativo sobre la autodeterminación. El día de la consulta se plantearon dos preguntas, acordadas entre la *Generalitat*, CiU, ERC, ICV-EUiA y la CUP: "¿Quiere que Cataluña sea un Estado?", y, en caso afirmativo: "¿Quiere que este Estado sea independiente?". Al finalizar el día habían votado 2.305.390 personas sobre una población estimada con derecho a participar de 6,3 millones de personas, esto es, solo un tercio.¹⁶ Si bien "el 80,7% de los participantes en la consulta votó a favor del establecimiento de un Estado catalán independiente, la participación fue sólo del 36,59%" (Bar Cendón, 2016:192-193).

¹⁵ "Artur Mas, condenado a dos años de inhabilitación por la consulta del 9-N", *El periódico.com*. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20170313/sentencia-mas-ortega-rigau-9n-5-893434>. Acceso el: 1/05/2021

¹⁶ "Las cifras reales: dos de cada tres catalanes no han querido participar de la farsa de Mas", *ABC Cataluña*, 10/11/2014. Disponible en: <https://www.abc.es/catalunya/20141110/abci-cifras-reales-farsa-consulta-201411092340.html?ref=https:%2F%2Fes.wikipedia.org%2F>. Acceso el: 3/05/2021

Frente a estos resultados, la consulta fue duramente criticada por amplios sectores, para quienes la llamada “farsa” de Mas no consiguió movilizar a la gran mayoría de los ciudadanos de Cataluña.

Como corolario, el 11 de junio de 2015 el Tribunal Constitucional se pronunció y declaró inconstitucionales los actos impugnados por el gobierno central respecto del "proceso participativo" en Cataluña. Estas actuaciones eran, según el tribunal, "inconstitucionales en su totalidad, en cuanto viciadas de incompetencia, por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento del orden constitucional".¹⁷

- El 10 de 2017

Pese al revés sufrido, tanto en las urnas como por parte del Tribunal Constitucional, Artur Mas no desistió de la causa independentista. Esta vez la asoció con las elecciones al Parlamento de Cataluña, correspondientes a la XI legislatura. Dichos comicios se celebrarían el 27 de septiembre de 2015, catorce meses antes de su fecha límite. El 14 de enero de ese año,

¹⁷ “TC también declara inconstitucional la consulta alternativa del 9-N en Cataluña”, *Europa Press*, 11/06/2015. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-tc-tambien-declara-inconstitucional-consulta-alternativa-cataluna-20150611144211.html>. Acceso el: 3/05/2021.

el presidente de la Generalidad anunció que convocaría a las urnas. El 3 de agosto¹⁸ firmó el decreto de convocatoria, “con una llamada a convertir los comicios en un plebiscito sobre el futuro de Cataluña”.¹⁹ El objetivo de *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), por ese entonces presidida por Mas, era que la lista *Junts pel Sí* (JxSí),²⁰ que impulsaba con ERC, obtuviese una mayoría absoluta de escaños que legitimase su avance hacia la independencia.

Para dicha coalición y para los independentistas de extrema izquierda como la CUP, el eje de la campaña rondó en torno de la cuestión de la independencia. De hecho, Artur Mas definió las elecciones como la “consulta definitiva”. En cambio, los demás partidos vieron las elecciones como unas elecciones ordinarias anticipadas para elegir un nuevo parlamento autonómico.

¹⁸ “Mas convoca el 27-S sin decir qué apoyo necesita para la independencia”, por Miquel Noguer, *El País*, 3/08/2015. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2015/08/03/catalunya/1438626621_703380.html. Acceso el: 3/05/2021.

¹⁹ Ídem.

²⁰ “Juntos por el Sí” fue una coalición electoral integrada por Convergencia Democrática de Cataluña, ERC, Demócratas de Cataluña y *Moviment d'Esquerres* creada para competir en las elecciones al Parlamento catalán de 2015. Pretendía lograr la declaración de la independencia de Cataluña. A su vez recibió el apoyo de organizaciones independentistas como *Òmnium Cultural*, Asociación de Municipios por la Independencia, Asamblea Nacional Catalana, entre varias otras. Si bien el partido anticapitalista CUP fue invitado a unirse a esta lista de unidad lo rechazó.

Los resultados dieron el primer puesto a JxSí: con el 39,59% de los votos obtuvo 62 de los 135 escaños (el 45,93%). Ello, sumado a los 10 diputados conquistados con el 8,21% de la CUP, otorgaba la mayoría absoluta (el 53,3%) del Parlamento a los independentistas. Es decir, que conseguían así superar por cuatro bancas la barrera de 68 escaños equivalente a más de la mitad de los diputados. Sin embargo, tal mayoría de escaños no se correspondía con una mayoría real de votos: entre ambas fuerzas reunían el 47,8% de los votos válidos emitidos (1,8 millones de votos), esto es, menos que la suma de sufragios no independentistas (2 millones de votos). Por su parte, el liberal partido *Ciutadans* consiguió 25 cargos; el PSC, 16; *Catalunya Sí que es Pot* (la coalición de izquierdas en la que se integra Podemos), 11; y el conservador PPC, 11. Cabe destacar la participación récord de la jornada: 77,4% votantes, superando en casi seis puntos la concurrencia de 2012.²¹

El 9 de noviembre, a un año de la consulta alternativa de 2014, el Parlamento de Cataluña aprobó con los votos de los 72 diputados independentistas (contra 63) una resolución en la que se proclamaba el inicio del “proceso de desconexión democrática” con España (con una duración prevista de un año y medio), se abogaba

²¹ “Los independentistas no convencen a más de la mitad de los votantes catalanes”, por Daniel Sastre, *El Mundo*, 28/09/2015. Disponible en: <https://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/27/5606dc5222601d64638b4588.html>. Acceso el: 3/05/2021.

por desobedecer a las instituciones españolas (empezando por el Tribunal Constitucional) y se instaba a la Generalidad a cumplir solo las leyes emanadas de la Cámara autonómica.²² El gobierno central, con Mariano Rajoy a la cabeza, interpuso de forma inmediata un recurso ante el Tribunal Constitucional. Este fue admitido a trámite el día 11, con lo que la resolución quedó suspendida.²³

Mientras tanto, al no conseguir el apoyo de la CUP, Artur Mas renunció a su investidura como presidente y propuso en su lugar a Carles Puigdemont (CDC), quien asumió dicho puesto el 12 de enero de 2016.²⁴ El 6 de octubre de ese año el Parlamento catalán, a propuesta del nuevo presidente, aprobó, con los votos de los partidos independentistas (JxSí y la CUP), y a pesar de la abstención o rechazo del resto, una resolución que contemplaba la

²² “La mitad de Cataluña rompe con la democracia española”, por Pere Ríos y Àngels Piñol, *El País*, 10/11/2015. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2015/11/09/catalunya/1447062560_615293.html?rel=mas. Acceso el: 3/05/2021.

²³ “El Constitucional avisa a 21 políticos catalanes del castigo de ignorar la ley”, por María Fabra, *El País*, 11/11/2021. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/11/11/actualidad/1447253342_120517.html. Acceso el: 3/05/2021.

²⁴ “El ‘president’ fracasa por segunda vez en su investidura”, por Miquel Noguera, *El País*, 12/11/2015. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2015/11/12/catalunya/1447320970_441062.html. Acceso el: 3/05/2021.

celebración de un referéndum independentista para el siguiente año, con o sin el apoyo de Madrid.²⁵

En junio de 2017 Puigdemont anunció la fecha del referéndum: el siguiente 1º de octubre. Tres meses después, el 6 de septiembre, el Parlamento aprobaba la referida Ley 19/2017, que serviría para convocar a la consulta. Nuevamente, JxSí y la CUP impusieron sus votos sobre el rechazo de los “constitucionalistas”. Ciertamente, *Catalunya Sí que es Pot* se abstuvo y Ciudadanos, el PSC y el PPC abandonaron el pleno durante la votación para no dar cobertura a una “ilegalidad”.²⁶

Inmediatamente, el gobierno de España presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional, el que, siendo admitido a trámite, supuso la suspensión cautelar de la ley el 7 de septiembre.²⁷ Haciendo caso omiso de la suspensión, y amparándose en los derechos de los pueblos a su autodeterminación y en los derechos humanos, Puigdemont

²⁵ “El Parlamento catalán convocará un referéndum independentista en 2017”, *Dw*, 6/10/2016. Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-parlamento-catal%C3%A1n-convocar%C3%A1-un-refer%C3%A9ndum-independentista-en-2017/a-35984918>. Acceso el: 3/05/2021.

²⁶ “El secesionismo consuma la ruptura”, por Pere Rios, *El País*, 7/09/2016.

Disponible en:

https://elpais.com/ccaa/2017/09/06/catalunya/1504727805_215709.html.

Acceso el: 3/05/2021.

²⁷ “El Constitucional suspende de urgencia la ley del referéndum”, por Fernando Pérez, *El País*, 8/09/2021. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/09/07/actualidad/1504781825_809788.html. Acceso el: 3/05/2021.

mantuvo vigente la convocatoria²⁸ y el referéndum se celebró el día previsto.

Durante la jornada de votación guardias civiles y policías nacionales intervinieron en varios colegios electorales para intentar impedir la votación, dejando algunos centenares de personas en condiciones de ser atendidas por los servicios sanitarios.²⁹ La participación fue prácticamente igual a la de 2014: votaron 2.286.217 personas, solo que, sobre un electorado no ampliado como el anterior, representaba el 43,03% del censo. De ese total, 2.044.038 personas (el 90,18%) se expresaron por el sí.³⁰ No obstante, tales guarismos despertaron dudas al no haber cumplido las condiciones básicas del “Código de Buenas Prácticas sobre Referendos” adoptado por la llamada Comisión de Venecia en 2006.

²⁸ “Puigdemont dice que ley referéndum «sigue vigente» pese a suspensión del TC”, *ABC Cataluña*, 9/09/2017. Disponible en: https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-puigdemont-dice-ley-referendum-sigue-vigente-pese-suspension-201709091316_noticia.html. Acceso el: 3/05/2021.

²⁹ “La Generalitat cifra en 844 los atendidos por heridas y ataques de ansiedad”, por Alfonso Congostrina y Marta Rodríguez, *El País*, 2/10/2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/10/01/catalunya/1506820036_546150.html. Acceso el: 3/05/2021.

³⁰ “Los resultados definitivos del referéndum no cuadran con los provisionales”, por Guillem Andrés, *El País*. 6/10/2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/10/06/catalunya/1507305113_021426.html. Acceso el: 3/05/2021.

El después del referéndum

A pocos días de celebrado el 1O, el Rey Felipe VI reprochó al gobierno y al parlamento catalán su pretensión de proclamar, de forma ilegal, la independencia de Cataluña; su incumplimiento de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía; el quebrantamiento de los principios democráticos del Estado de derecho; y el quebrantamiento de la armonía y convivencia de la sociedad catalana, llevando a su división.³¹

El siguiente 10 de octubre, en ausencia de las restantes fuerzas políticas, la mayoría independentista en el *Parlament* firmó una resolución denominada Declaración de independencia de Cataluña en la que se proclamaba la constitución de la República Catalana como un “Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social”. Sin embargo, a los pocos segundos de haber sido firmada, el presidente Puigdemont optó por poner en suspenso sus efectos durante unas semanas en un último intento por abrir un espacio para la hasta entonces denegada negociación con el gobierno de España: “Asumo el mandato del pueblo de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de república” (y) “propongo que el

³¹ “Mensaje del Rey sobre Cataluña: “Es responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional””, Miquel Alberola, *El País*, 4/10/2017. Disponible en:

https://elpais.com/politica/2017/10/03/actualidad/1507049494_875682.html. Acceso el: 4/05/2021

Parlament suspenda los efectos de la declaración de independencia para que en las próximas semanas emprendamos el diálogo”.³² Con ese discurso, intentaba el difícil equilibrio entre evitar la intervención de la Comunidad Autónoma y contentar al mismo tiempo a las bases independentistas. La incertidumbre jurídica se plasmó en la economía alentando una fuga de empresas o de sus casas matrices fuera de Cataluña.

Como respuesta, el presidente del Gobierno español, con apoyo del PSOE, requirió a la *Generalitat* que confirmase si había declarado la independencia a fin de activar la aplicación del artículo 155^{o33} de la Constitución, que suponía la suspensión de la autonomía. Vencido el plazo de los seis días otorgados para responder, se daría por confirmada la declaración del día 10. En caso de respuesta positiva, se otorgaban tres días más para revocar la declaración. De lo contrario, se pediría al Senado adoptar las medidas necesarias “para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés

³² “Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido”, por Miquel Noguer, *El País*, 11/10/2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html. Acceso el: 4/05/2021

³³ Artículo 155: 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 aquella 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.

general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vigente”.³⁴

Tras un intento abortado de adelantar las elecciones autonómicas a fin de suspender la votación de tal declaración de independencia prevista para el pleno del Parlamento del 27 de octubre (ello, debido a la “falta de garantías” por parte de la Administración central de que tal acción evitaría la intervención de la autonomía de Cataluña),³⁵ el legislativo catalán aprobó, en la fecha prevista, la controvertida declaración con 70 votos a favor. Hubo dos votos en blanco y 10 en contra. Los 53 parlamentarios de Ciudadanos, PSC y PPC (los “constitucionalistas”) abandonaron el recinto en señal de disconformidad. Por su parte, la mayoría de los diputados de *Catalunya Sí que es Pot* votaron en contra.³⁶

³⁴ “Rajoy pide a Puigdemont que confirme la declaración de independencia para aplicar el artículo 155”, por Juan José Mateo, *El País*, 11/10/2017. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/10/11/actualidad/1507704870_996951.html. Acceso el: 4/05/2021.

³⁵ “La mediación de Urkullu con Rajoy y Puigdemont acercó el desbloqueo del conflicto”, por Olatz Barriuso, *El Correo*, 27/10/2017. Disponible en: <https://www.elcorreo.com/politica/urkullu-medio-ayer-20171026124904-nt.html>. Acceso el: 4/05/2021.

³⁶ “El Parlamento de Cataluña aprueba la resolución para declarar la independencia”, por Pere Ríos y Àngels Piñol, *El País*, 27/10/2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810_557081.html. Acceso el: 4/05/2021.

Una hora después, el Senado español avaló (con 214 votos a favor y 47 en contra) invocar el artículo 155 de la Constitución, a fin de dar al presidente de España los poderes extraordinarios necesarios para asumir el control administrativo de Cataluña y remover a los políticos independentistas. Efectivamente, esa misma noche, Mariano Rajoy anunciaría la remoción de varios integrantes del gobierno autonómico, empezando por Carles Puigdemont como presidente y Oriol Junqueras como vicepresidente; la disolución del parlamento catalán; y la convocatoria a elecciones anticipadas para el 21 de diciembre: “Por primera vez en la historia democrática de España, el gobierno central removió a las autoridades de una de las regiones autonómicas del país y asumió el control administrativo”.³⁷

A su vez, la Fiscalía General del Estado presentó una querrela ante la Audiencia Nacional contra Puigdemont y sus consejeros, y, ante el Tribunal Supremo, contra Carme Forcadell, presidenta del Parlamento. En ambos casos, el motivo esgrimido fue la declaración unilateral de independencia. El ex presidente de la Generalidad y algunos consejeros se fueron a Bruselas mientras que los demás ex funcionarios procesados se

³⁷ “El Parlamento catalán declara la independencia y Madrid cesa a las autoridades regionales”, *The New York Times*, 27/10/2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/10/27/espanol/parlament-cataluna-puigdemont-rajoy-espana.html>. Acceso el: 4/05/2021.

presentaron a declarar, quedando algunos bajo prisión y otros en libertad condicional bajo fianza.³⁸

El 21 de diciembre se celebraron las elecciones a las que había llamado Mariano Rajoy apoyado en el artículo 155 de la Constitución. Si bien las fuerzas independentistas las calificaron de ilegales e ilegítimas terminaron participando. Con una concurrencia récord del 80% del censo (de 5.554.455 electores votaron 4.392.891), Ciudadanos, partido no nacionalista catalán, obtuvo el mayor número de votos (1.109.732), los que se tradujeron en 36 bancas. No obstante, las fuerzas independentistas de *Junts per Catalunya* (948.233: 34), ERC (935.861: 32) y la CUP (195.246: 8), mantuvieron la mayoría absoluta con 70 diputados (conseguidos con el 47,49% de los votos).³⁹

Como corolario del proceso independentista, el 12 de junio de 2019 el Tribunal Supremo condenó a sus promotores. Las penas otorgadas fueron entre 13 y nueve años de prisión e inhabilitación absoluta por causa del delito de sedición, al pretender dictar la independencia de Cataluña de manera ilegal.

³⁸ “La juez envía a prisión a Oriol Junqueras y a ocho ex consejeros catalanes por rebelión”, por Marisa Recuero, *El Mundo*, 1/11/2017. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2017/11/02/59faf12f268e3e1e398b457b.html>. Acceso el 4/05/2021.

³⁹Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Núm. 7534A - 12.1.2018. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/actualitat/239788.pdf>. Acceso el 4/05/2021.

También hubo condenas por malversación de fondos públicos, al utilizar recursos de la Generalidad para dichos fines. Otros funcionarios recibieron penas de multas por desobediencia e inhabilitación especial. Algunos fueron absueltos del delito de malversación de fondos.⁴⁰

Conclusiones

Abordar el uso de un instrumento de democracia directa (como lo es el referéndum) en el proceso independentista catalán no es tarea sencilla. Ello, debido a la cantidad, complejidad y diversidad de cuestiones de larga, media y corta data, de carácter político, ideológico, social, institucional, económico, histórico, lingüístico, nacional, de índole local, del Estado central, de alcance internacional, etc., que confluyen en el llamado proceso participativo de 2014 y en el controvertido referéndum de 2017. A ello se suma la variedad, polaridad e intensidad de las posturas esgrimidas en torno de cada una de dichas cuestiones.

Entre los aspectos polémicos de ambas consultas tenemos, en primer lugar, la participación efectiva alcanzada. No siendo el

⁴⁰ “Entre 9 y 13 años de cárcel para los líderes del ‘procés’ por sedición y malversación. LA SENTENCIA DEL ‘PROCÉS’”, por Carlota Guindal, *La Vanguardia*, 14/10/2021. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20191014/47883253253/condena-sentencia-1o-sedicion-malversacion-carcel.html>. Acceso el: 4/05/2021.

voto obligatorio en ninguna de sus modalidades en España, y tratándose de consultas no oficiales ni autorizadas por el Estado central (sino que sus normas de base fueron inmediatamente suspendidas y luego finalmente anuladas por el Tribunal Constitucional), tanto el 37,02% registrado en 2014 como, sobre todo, el 43,03% alcanzado en 2017, fueron considerados, mayormente por el bando independentista, pero también por gran parte del bando contrario, como un éxito en términos participativos y uno de los hitos más destacados en cuanto a movilización popular en la historia de Cataluña.

Visto ahora desde el lado opuesto, el de la representatividad de sus resultados, en ambas ocasiones participó menos del 50% del censo electoral de Cataluña, lo que da cuenta de una concurrencia menor a la del promedio de las elecciones autonómicas y/o para autoridades del Estado central, que, desde 1980 a 2021, rondó el 63%. Asimismo, a juzgar por sus guarismos (el sí obtuvo el 80,76% en 2014 y el 90,18% en 2017), la gran mayoría de quienes optaron por votar eran personas de activa militancia en la causa por el sí, o adherentes a la misma, siendo que los votantes del “no” (la otra mitad de los catalanes) prefirieron no dar legitimidad a consultas que habían sido desautorizadas por los tribunales españoles.

En relación con lo anterior, emerge la cuestión central de su legalidad. No habiendo obtenido las autoridades catalanas la

previa delegación de facultades por parte de las Cortes Generales españolas que autorizara su realización, ambas consultas se sustentaron en leyes únicamente aprobadas por la mayoría independentista en el *Parlament*, las que fueron pronto suspendidas y declaradas inconstitucionales por el TC. Todo lo cual implicó una significativa pérdida de efecto e impacto, al menos en términos institucionales, en la propia Cataluña, en España y ante la comunidad internacional.

Como contracara de la cuestión legal surge otro aspecto clave en ambos procesos consultivos, vinculado con la legitimidad del deseo (desoído, ignorado y hasta perseguido repetidamente por varios gobiernos del Estado central) de un muy amplio sector de la población de Cataluña de independizarse de España, ya sea por razones de índole nacional, histórica, de lengua, emocional, tradicional, económica, de agravio percibido, o por todas ellas. En respuesta a este reclamo, del lado “constitucionalista” de la grieta, no son pocas las voces que asocian “legitimidad” con “legalidad” y deniegan cualquier atisbo de legitimidad a las consultas independentistas en tanto no se sustentaron en la legalidad española.

Ampliando aún más el abanico de argumentos en torno de la dimensión “legalidad-legitimidad” de estos procesos consultivos, desde el lado independentista catalán se ha puesto también el acento en el llamado derecho a decidir, derivado

teóricamente del derecho de autodeterminación reconocido por la Organización de las Naciones Unidas y colocado por encima de las normas escritas en tanto derecho soberano superior de los pueblos a elegir la propia forma de gobierno así como su modo de desarrollo económico, social y cultural. Este mentado derecho surge de considerar al pueblo catalán como sujeto político y jurídico soberano, con derecho a decidir democráticamente su futuro político colectivo (Serra, 2013).

Recapitulando

El proceso independentista catalán, cuyo inicio podríamos ubicarlo en ocasión del camino emprendido para la reforma del Estatuto de Autonomía en 2006, tuvo un primer antecedente de utilización de herramientas de “democracia directa” en las consultas informales celebradas a nivel municipal entre 2009 y 2011, pasando luego a un intento de “proceso participativo” más formal, pero igualmente no avalado por España, en 2014, para derivar en un también declarado ilegal referéndum de autodeterminación, esta vez, con pretendido carácter vinculante, en 2017.

Dicho *procés* se encuentra hoy (a fines de 2023) en un nuevo y no menos tenso y reñido momento, en el que, habiendo

logrado a mediados de 2021 el indulto a sus principales líderes (por entonces en prisión) de parte del presidente español, se encuentra (desde el mes de noviembre) apoyando la tramitación en el Congreso de los Diputados de una ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Ello, como parte central del acuerdo rubricado entre el partido del *president* Carles Puigdemont en el exilio (*Junts per Catalunya*) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) para investir nuevamente (y en forma consecutiva) al frente del gobierno de España al líder de esta última fuerza, Pedro Sánchez.

Ahora bien, si el objetivo inicial de este trabajo era analizar el potencial del referéndum como herramienta de democracia directa en la resolución de conflictos de alto impacto político (como aquellos referidos a demandas soberanas o de autonomía enarboladas por una entidad política respecto de otra de la que hasta ese entonces forma parte), tras la revisión del caso Cataluña debemos comenzar por admitir que la implementación de este instituto no siempre se concreta de modo pacífico, pactado, enteramente legal o legítimo, al tiempo que sus efectos no necesariamente resultan ser superadores, componedores, ni consiguen brindar una solución aceptable para todas las partes, que sea duradera o definitiva.

Muy por el contrario, si bien el caso que nos ocupa fue en general reconocido, hasta por varios de sus detractores (quienes,

sin embargo, no dejan de subrayar su inconstitucionalidad e ilegitimidad), como un categórico acto de visibilización generalizada de un anhelo sostenido por una parte muy importante de un pueblo; o, también, como una de las manifestaciones populares más extendidas en el ámbito de esta Comunidad Autónoma; o (claramente para sus promotores y adherentes) como el acto fundacional de la república catalana independiente; desde su aspecto legal y legítimo (lo que hace a las normas reguladoras, a los derechos en disputa, a la representación de mayorías y minorías, etc.), el llamado referéndum de autodeterminación de Cataluña del primero de octubre de 2017 más que calmar las aguas, reconciliar a las partes o resolver una disputa, puso sobre la mesa una conflictividad política, ideológica, nacional, territorial, económica, identitaria, lingüística, histórica y cultural latente o activa desde hacía largo tiempo, evidenció la capacidad del Estado de reprimir a sus ciudadanos en forma violenta, puso de manifiesto la falta de resolución de la postergada cuestión de la pluralidad nacional en España, profundizó la división entre los oponentes y activó una deriva judicial aún vigente. Todo lo cual plantea una clara distancia y contraste respecto del espíritu o meta inicial de un instrumento originalmente ideado para la expresión, más o menos decisiva, pero, a todas luces, pacífica, participativa, institucional y directa de la ciudadanía en los marcos democráticos representativos o indirectos.

Queda por observar, de cara a los próximos tiempos, si, tras el trabajoso acuerdo inicial de investidura, el ala independentista catalana y el reelecto presidente de España, optan por avanzar en la negociación de un referéndum pactado, el que, al modo de Escocia, de Quebec, o en una nueva y original modalidad, sea diseñado e implementado en un marco legal aceptado por ambas partes, y cuyos resultados, cualesquiera sean, logren el reconocimiento general como legítimos, garantizando la paz social, la estabilidad institucional, el ejercicio de los derechos y la vigencia democrática.

Bibliografía

Aragón Reyes, Manuel y López, José L. (2000), “Plebiscito”. En *Diccionario electoral* (Tomo II). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Bar Cendón, Antonio (2016), “El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n 37, pp. 187-220.

Bobbio, Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, México, FCE.

De Sousa Santos, Boaventura (2004), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México D. F., Fondo de Cultura Económica.

Eberhardt, María Laura (2019), *Efecto helicóptero. ¿Cómo reemplazar malos gobernantes sin golpes de Estado?*, Buenos Aires, Prometeo.

Gemma, Gladio (1997), "Plebiscito" y "Referéndum", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (Dir.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

González Hernández, Esther (2012), “Deficiencias del modelo constitucional de participación ciudadana y desarrollo de nuevos cauces de participación: el sempiterno debate”. Ponencia

presentada en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP-IUIOG, Madrid, 27-28 de septiembre, disponible en <http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=561#.UXbYKGeCSf0>

Held, David (2006), *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.

Lissidini, Alicia (2007a), “¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios”, *Documento de trabajo n 27*, Buenos Aires, Escuela de política y gobierno – UNSAM.

Lissidini, Alicia (2007b), “Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación”, *Documento de trabajo n 17*, Buenos Aires, Escuela de Política y Gobierno – UNSAM.

López, Mario Justo (1997), *Manual de derecho político*, Buenos Aires: Depalma.

Moreno Fonseret, Roque y Sevillano Calero, Francisco (2020). “Los orígenes sociales del franquismo”, *Hispania. Revista española de historia*, 60.

O'Donnell, Guillermo (1995), “Democracia delegativa”, *Journal of Democracy en Español*, pp. 7-22.

Parés i Franzi, Marc (Coord.) (2009), *Participación y calidad democrática evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.

Pitkin, Hanna Fenichel (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Serra, Elda (2013), “El Derecho a decidir de Cataluña: el debate (político y jurídico) que inflama España”, *Civitas Europa*, 30.

Serrafero, Mario Daniel y Eberhardt, Maria Laura (2021), “Referéndums en Europa y América Latina: casos controvertidos”; *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*; 18(51), 703-726.

Zovatto, Daniel (2008), “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo