



TRIBUNA

Referéndum y derecho a decidir

Convocar una consulta en Cataluña es solo una cuestión de voluntad política

JOAN RIDAO MARTIN

1 MAY 2013 - 00:01 CEST

En el actual contexto de transformaciones político-sociales, la demanda de ampliar los derechos de ciudadanía se orienta hacia la vertebración de la denominada “ciudadanía activa”, mediante la previsión de derechos que van más allá de la democracia electoral, a través de la exigencia de mecanismos de democracia participativa como los referéndums. Con todo, es sabido que, todavía hoy, esta posibilidad colisiona con las reservas de buena parte del constitucionalismo, en base a la malhadada experiencia histórica de referéndums celebrados en contextos autoritarios como el tardofranquismo. Sin embargo, aparte del indudable valor democrático de este tipo de instrumentos, experiencias empíricas como las de EE UU o Suiza demuestran el papel de complemento y contrapeso de los referéndums en toda democracia representativa que se precie, a menudo burocratizada o con problemas de bloqueo entre órganos políticos.

En este sentido, muchos sistemas han adoptado la figura del referéndum con carácter deliberativo, vinculado a un acto, cuya validez requiere la ratificación o decisión mayoritaria del cuerpo electoral de forma directa, sin que ello impida la

proliferación de referéndums de naturaleza puramente consultiva, como es el caso del referéndum sobre decisiones políticas del artículo 92 de la Constitución Española (CE). Ello es así porque el constituyente de 1978, con la izquierda a la cabeza, con el objetivo de consolidar la democracia, y a partir del recuerdo inminente de las prácticas de legitimación plebiscitaria del franquismo, apostó por reforzar el sistema representativo y el papel omnímodo de los partidos. Este referéndum, además de no ser decisorio, es de iniciativa gubernamental y alcance estatal, pese a que la indeterminación constitucional y legal en este punto permite pensar, sin duda, en su aplicación en ámbitos infraestatales. Además, su desarrollo legislativo, mediante una ley orgánica de 1980 (LOMR), no supuso tanto una regulación completa de esta institución como una respuesta coyuntural para dar salida al desaguisado suscitado con el acceso de Andalucía a la autonomía, después de la negativa de Almería. Además, la praxis de este tipo de referéndum (en 1986, con el polémico ingreso de España en la OTAN de fondo y en 2005 con la no menos polémica ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución Europea), no ha servido siquiera para dar respuesta, en ningún caso, a las expectativas depositadas por el constituyente.

Habría que hacer una ley que aplicara la doctrina de la Corte Suprema de Canadá

Por lo demás, su configuración normativa presenta errores de consideración. El monopolio de la iniciativa por parte del presidente del Gobierno pone este instrumento al servicio de los particulares intereses de este, sin prever la iniciativa de sectores sociales significativos. La indeterminación de la locución constitucional “decisiones políticas de especial trascendencia”, que excluye el referéndum propiamente legislativo o abrogativo como en Italia u otros países, topa con la realidad de que el resultado debería articularse en un texto legislativo. El término “consultivo”, además, refleja más bien una concepción del referéndum como un gran sondeo de opinión que facultaría, por insólito que parezca, a no tomar en consideración la opinión popular y a que los poderes públicos actuaran en el sentido contrario al expresado por la mayoría.

Por lo que respecta al alcance territorial de los referéndums y su posible convocatoria en el ámbito autonómico, la falta de concreción a la hora de especificar su ámbito de aplicación no debería excluir la posibilidad de convocatoria en ámbitos distintos del estatal. Tanto el artículo 92.3 como el 62.c) CE tienen el carácter de normas de reenvío y quedan abiertas a otros tipos de referéndum que los previstos en la Constitución. Ello legitimaría una reforma de la LORMR, de cara a configurar un referéndum consultivo de carácter autonómico. Cualquier otra interpretación restrictiva colisiona con el principio democrático y del Estado de derecho. Huelga decir que, como recordaba el profesor Viver y Pi-Sunyer recientemente, cuando ha convenido, el Estado ha efectuado interpretaciones flexibles de la Constitución, en clave favorable al derecho de participación política, como la ya citada reforma de la LORMR para suplir la fracasada iniciativa de Almería. Además, la LORMR ya contempla consultas de ámbito local, y diferentes estatutos de autonomía prevén referéndums territoriales para la agregación de municipios enclavados en su comunidad autónoma (País Vasco y Castilla y León). Resulta, pues, cuando menos, paradójico que la competencia exclusiva del Estado para autorizar referéndums (artículo 149.1.32 CE) se relacione tácitamente con los referendos locales y no con otros, sobre todo porque el texto constitucional no lo prevé de forma expresa. En suma, como han defendido Rubio Llorente y Ruiz Soroa en estas mismas páginas, nada debería impedir a una comunidad autónoma pedir un referéndum al Estado e, incluso, colaborar en su convocatoria.

La falta de concreción a la hora de especificar el ámbito de aplicación no debería excluir una consulta

En este contexto, el Estatuto catalán (artículo 122), a partir del presupuesto de identificar el “referéndum” con las “consultas populares que requieren autorización del Estado” (artículo 149.1.32 CE), permite que la Generalitat regule la iniciativa y el procedimiento previo a la convocatoria, si bien la jurisprudencia constitucional contenida en las SSTC 103/2008 (*plan Ibarretxe*) y 31/2010 (sobre el propio Estatuto catalán, que a pesar de avalar la constitucionalidad del artículo 122 EAC desactiva su operatividad) parece cerrar el paso a esta posibilidad. Es cierto que el TC amplía incluso la competencia estatal de autorización de

referéndums al conferir al Estado no solo la regulación íntegra de los mismos, sino al someter a los estatutos a condicionantes como la existencia de una regulación estatal previa. E incluso, más adelante, entrando en juicios hipotéticos sobre el uso de una posible consulta (STC 103/2008), el alto tribunal prohíbe toda consulta fundada en el “derecho a decidir”, anteponiendo el procedimiento de reforma previsto en la Constitución.

Por contra, en base al principio democrático (artículo 1 CE), y en ausencia de límites a la reforma constitucional, existen vías para permitir celebrar un referéndum sobre “el derecho a decidir”. En concreto, las vías que la podrían hacer jurídicamente viable serían dos: el citado referéndum consultivo del artículo 92 CE (desarrollado por la LORMR), y el referéndum establecido por la ley catalana 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum, aprobada al amparo del Estatuto catalán y luego recurrida ante el TC. Se trata, en ambos casos, de consultas de naturaleza puramente consultiva. En el primer caso, la convocatoria correspondería al Estado central y en el segundo, al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, previa autorización del Estado. Como sostienen destacados juristas, se trata, sin duda, de cauces idóneos para testar la existencia previa de una demanda secesionista mayoritaria, seria y fundada, antes de acometer posteriormente la revisión de la Constitución. Todo ello podría concretarse mediante una ley estatal que regulara esta posibilidad, como paso previo a la reforma constitucional, previendo los supuestos y los trámites de iniciación de un eventual proceso de reforma constitucional para excluir o no de España una parte de su territorio, aplicando la doctrina de la Corte Suprema de Canadá sobre la legitimidad de la celebración de un referéndum de esta naturaleza. En este sentido, ni de la unidad de la nación española (artículo 2 CE), ni del principio de soberanía del pueblo español (artículo 1.2 CE), se infiere necesariamente que no se pueda convocar un referéndum dirigido a una parte de la ciudadanía con carácter previo a iniciar la reforma. Por la sencilla razón de que el orden constitucional vigente no se vería alterado, como algunos pretenden, por el mero hecho de convocar una consulta de este tipo. Todo se reduce, pues, a una cuestión de voluntad política.

Joan Ridao es profesor del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.