

**REFERENDOS TERRITORIALES:
PROBLEMAS COMPETENCIALES,
MATERIALES Y PROCEDIMENTALES
(A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL 103/2008,
DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2008)**

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ*

RESUMO: Discutindo a Decisão 103/2008 do Tribunal Constitucional espanhol é feita uma reflexão sobre a contraposição soberania-autonomia e a participação política direta dos cidadãos em assuntos públicos de interesse geral através de consultas populares de âmbito infra-estatal, cujo objeto pode chegar a incidir na ordem constitucional mesma.

PALAVRAS-CHAVE: Espanha; Organização territorial; Estado autónomo; Soberania; Autonomia; Democracia Direta; Participação Política; Consultas Populares; Referendo.

RESUMEN: A propósito del comentario de la Sentencia 103/2008 del Tribunal Constitucional español se reflexiona sobre la contraposición soberanía-autonomía y la participación política directa de los ciudadanos en asuntos públicos de interés general a través de consultas populares de ámbito infraestatal, cuyo objeto puede llegar a incidir en el propio orden constitucional.

PALABRAS CLAVE: España; Organización territorial; Estado autonómico; Soberanía; Autonomía; Democracia directa; Participación política; Consultas populares; Referéndum.

ABSTRACT: Discussing the Decision 103/2008 of the Spanish Constitutional Court, this paper explores the comparison Sovereignty- Self Government and analyzes the direct political participation of citizens in public affairs of general interest through regional or local referendums, which object could affect the constitutional system.

KEYWORDS: Spain; Territorial organization; Autonomous State; Sovereignty; Self-Government; Direct democracy; Political participation; Referendum.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A inconstitucionalidade competencial; 3. A inconstitucionalidade material; 4. A inconstitucionalidade procedimental; 5. Conclusões.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. La inconstitucionalidad competencial; 3. La inconstitucionalidad material; 4. La inconstitucionalidad procedimental; 5. Conclusiones.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The unconstitutionality related to legislative prerogative; 3. The material unconstitutionality; 4. The procedural unconstitutionality; 5. Conclusions.

Artigo recebido em 07.05.2009 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 14.10.2009.

* Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad de Oviedo (España)

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace tiempo las aspiraciones manifestadas por el Ejecutivo del País Vasco de que se produzca un cambio sustancial en el marco de relaciones entre el Estado y la Comunidad autónoma y en la posición que constitucionalmente se confiere a ambos entes territoriales son fuente continua de noticias de relevancia jurídica. El asunto objeto de este comentario es un eslabón más, y seguro que no el último, de una ya larga cadena de propuestas encaminadas según unos a contribuir al fin de la violencia terrorista y según otros a la consecución de unos determinados objetivos políticos¹.

En un episodio anterior, las Cortes Generales, tras un intenso debate, rechazaron el 1 de febrero de 2005 la toma en consideración de la proposición del Parlamento vasco de reforma del Estatuto de autonomía de su Comunidad, conocida como

¹ A riesgo de caer en simplificaciones, siempre insatisfactorias, pero en un intento de ubicar al lector en el problema jurídico-político latente tras esta sentencia, recordaremos que el modelo de organización territorial siempre ha sido una cuestión debatida en España. Aunque en la historia española ha predominado el estado unitario con una autonomía meramente administrativa, durante la República de 1931, cuya Constitución es el precedente inmediato de la vigente Constitución española de 1978, se introdujo una descentralización, que permitió el acceso de algunas regiones, entre otras el País Vasco, a una autonomía política para la gestión de sus intereses. Con la dictadura del General Franco España volvió al modelo centralizado, eliminándose cualquier signo de autonomía política en unos territorios, en los que, no obstante, sobre la base de la existencia de hechos diferenciales, siguieron vivas las legítimas aspiraciones de los nacionalismos democráticos y surgieron otras posiciones más radicalizadas que no dudaron en utilizar la violencia en favor de un independentismo soberanista de consecución más o menos inmediata. La búsqueda del consenso entre fuerzas políticas muy diversas, necesario para que la Constitución española de 1978 fuera aprobada, forzó a dejar abierta la cuestión territorial. En efecto, la vigente Constitución no impone, tan sólo permite, la configuración de España como un Estado descentralizado, denominado Estado autonómico. Que lo fuera se hizo depender de la aprobación por las Cortes Generales a instancia de los territorios de unos Estatutos de autonomía, leyes orgánicas del Estado central, a los que les correspondió crear las Comunidades Autónomas y definir su estructura orgánica y competencial. Los territorios, en definitiva, tenían un “derecho” a impulsar el proceso autonómico, pero no una garantía de que éste llegara a buen puerto en los términos por ellos deseados; unos términos que en ningún caso podían desconocer el límite constitucional impuesto por el principio de indisoluble unidad de la Nación española y por la propia naturaleza de una autonomía que no es equiparable a la soberanía. Esta especial configuración de un asunto tan polémico como el modelo de organización territorial sirvió para sacar adelante el texto constitucional, pero no satisfizo a todos, como a los partidos nacionalistas vascos democráticos que propugnaron la abstención en el referéndum constitucional, y mucho menos complació a los más extremistas que defendieron el voto en contra. La Constitución de 1978, por tanto, no dejó resuelta la cuestión territorial y prefirió posponer la solución definitiva del problema, si es que la hay, a un momento posterior aún por llegar. La aprobación de los Estatutos de autonomía que la Constitución contemplaba como una opción pronto se convirtió en realidad y con fecha de 22 de diciembre de 1979 se publicó el Estatuto del País vasco con la consiguiente creación de esta Comunidad autónoma y de sus instituciones. Al frente del Gobierno vasco, hasta hace un mes, pues tras las últimas elecciones al Parlamento vasco el Partido Socialista en solitario ha accedido por primera vez al Ejecutivo vasco, siempre había estado, sólo o en coalición, un partido democrático, nacionalista y de centro-derecha, el Partido Nacionalista Vasco. Estos sucesivos gobiernos nacionalistas fueron reclamando y obteniendo cada vez mayores cotas de autonomía, en ocasiones a cambio de su apoyo a cuestiones de política estatal, hasta llegar a plantear, como se señala en el texto, cambios sustanciales en las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma que exceden con mucho de las previsiones constitucionales. Sin embargo, en contra de lo esperado, la desaparición del terrorismo independentista no llegó con la democracia y la posibilidad de que cualquier idea pueda ser defendida e imponerse siempre que se respeten los procedimientos establecidos; desgraciadamente pervive hasta hoy en día, impidiendo o dificultando a muchos el ejercicio de sus derechos fundamentales dentro y fuera del País vasco y condicionando en un sentido u otro las políticas desarrolladas durante estos años.

“Plan Ibarretxe”, poniendo así fin a su tramitación legislativa². Recordemos que los Estatutos de autonomía, según disponen los arts. 147 y 81 de la Constitución española (CE), tienen una doble naturaleza; son norma institucional básica de las Comunidades autónomas y Leyes orgánicas del Estado, por lo que no sólo su reforma debe ser aprobada por el Parlamento autonómico, sino también por las Cortes Generales, sin perjuicio de que en ciertos casos además sean sometidos en último término a referéndum en el ámbito de la Comunidad autónoma. La relativamente reciente STC 24/2007 así lo recuerda, “los Estatutos de autonomía, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el título VIII de la Constitución, fundan la Comunidad autónoma, la dotan del correspondiente poder político y permiten el natural desenvolvimiento de dicho poder mediante la emanación de leyes en sus ámbitos de competencia, desarrollándolas reglamentariamente y aplicándolas a través, respectivamente, de sus Consejos de Gobierno y de sus Administraciones públicas.... Los Estatutos de autonomía... respecto del ordenamiento estatal en sentido estricto..., se infraordenan a la Constitución, sometiéndose a sus prescripciones. Así, en cuanto a su relación con las restantes leyes estatales, orgánicas u ordinarias, viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, pueden intervenir. Sin embargo, la integración de los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente consideración como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales y, sobre todo, la función que los Estatutos desempeñan y su muy especial rigidez, les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas. Esta afirmación opera, sin duda, con carácter general frente a las leyes estatales ordinarias. Respecto de las otras leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regula, como ya se ha adelantado, por la propia Constitución, según criterios de competencia material, de modo que el parámetro de relación entre unas y otras es, exclusivamente, la Norma constitucional.... En cuanto al ordenamiento autonómico, el Estatuto de Autonomía constituye su norma de cabecera, esto es, su norma superior, lo que supone que las demás le estén subordinadas”.

Tras el fracaso parlamentario de lo que en origen fue denominado por el Gobierno vasco como “Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”, el Lehendakari, es decir, el Presidente del Ejecutivo del País Vasco, sin renunciar a su empeño, puso en marcha tiempo después otras iniciativas, formalmente distintas pero materialmente coincidentes, y alguna de ellas tras su plasmación legislativa ha acabado por llegar al Tribunal Constitucional, como se verá a continuación.

La STC 103/2008 resuelve el recurso de inconstitucionalidad nº 5707-2008 interpuesto el 15 de julio de este mismo año por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento vasco 9/2008, de 27 de junio, “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad

² Sobre esta propuesta de reforma estatutaria y los pronunciamientos que efectuó el Tribunal Constitucional durante su tramitación legislativa puede consultarse P. REQUEJO, Breve reseña a los Autos del Tribunal Constitucional español relativos al procedimiento de tramitación de la reforma del Estatuto de autonomía del País vasco, Revista telemática Federalismi.it, nº 3, 2005.

autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”, publicada en el Boletín oficial del País vasco con fecha 15 de julio.

Esta ley singular de artículo único materializa la autorización del Parlamento vasco al Lehendakari para que el 25 de octubre de 2008 someta a consulta no vinculante a los ciudadanos del País vasco con derecho de sufragio activo dos preguntas, cuyo tenor en ella se predetermina: ¿está usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre? y ¿está usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo vasco, y que dicho acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?. La ley, como pone de manifiesto el fundamento jurídico primero de la mencionada sentencia, “autoriza y tiene por convocada una consulta cuya fecha de celebración también dispone”. Su esclarecedora exposición de motivos ve en ella “un instrumento legal y democrático para que el Pueblo vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia”, a pesar de lo cual no duda en descartar que estemos ante una consulta popular por vía de referéndum a fin de salvar objeciones de incompetencia. En efecto, éste fue uno de los vicios, junto al material y al procedimental, alegados por el Presidente del Gobierno y a los que el Tribunal Constitucional ha dado respuesta. Una respuesta estimatoria a la pretensión del recurrente, que ha hecho innecesario el que tenga que pronunciarse además, de una parte, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión automática de la ley consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE³ en el recurso del Presidente del Gobierno y, de otra, sobre otro recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular contra la misma ley al haber desaparecido sobrevenidamente su objeto (ATC 5748/2008).

2. LA INCONSTITUCIONALIDAD COMPETENCIAL

El art. 149.1.32 CE reserva al Estado la competencia sobre la autorización de convocatoria de consultas populares por vía de referéndum; nada dice, sin embargo, ni en ese ni en otros preceptos en relación a la posible asunción por parte de las Comunidades autónomas de competencia alguna en materia de consultas de ninguna índole. De ahí que el recurrente deduzca una invasión competencial de la Comunidad

³ El art. 161.2 CE dispone que “el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”. Este procedimiento puede activarse de forma autónoma, pero también junto a un conflicto de competencias o, como en este caso, junto a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra una norma de una Comunidad autónoma. Así se consigue la suspensión inmediata de la misma desde que el Tribunal Constitucional comunica a la Comunidad autónoma que ha tenido lugar su formulación y sin que el alto Tribunal haya de resolver sobre su concesión, sino tan sólo decidir en un plazo de cinco meses si mantiene o levanta esa suspensión ya operativa, ponderando la existencia de perjuicios para intereses públicos o privados, generales o particulares, de difícil o imposible reparación.

autónoma en un ámbito que corresponde en exclusiva al Estado. No obstante el Parlamento y el Gobierno vasco defienden por su parte que cabe derivar de la competencia autonómica estatutariamente asumida en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno la competencia implícita de convocatoria de consultas populares no referendarias, como, entienden, es éste el caso.

Para poder dilucidar si tal invasión tiene lugar, la clave, según el Tribunal, radica en determinar si jurídicamente estamos ante un referéndum, por mucho que la propia ley lo niegue.

En contra de lo que viene siendo habitual en el plano de la doctrina, el Tribunal no identifica al referéndum atendiendo a su objeto o a sus consecuencias jurídicas. Por tanto prescinde de elementos tan significativos como el del contenido de la pregunta y el de los efectos vinculantes o no de la respuesta en su tarea de reconocimiento de la naturaleza de la consulta. El referéndum, en palabras del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico segundo de la sentencia, “es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE”.

El Tribunal no equipara consulta popular y referéndum; la relación entre ambos es de género-especie, ya que, según especifica, el referéndum “no es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que excepcionalmente puede ser directamente ejercida por el pueblo”. No es que constitucionalmente no tengan cabida otros instrumentos de participación, cuando de hecho en ella se han incluido varias manifestaciones participativas como mandatos a los poderes públicos o como derechos subjetivos, pero ninguna está vinculadas a la participación política, como sí lo está el referéndum, pues tan sólo “se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral”. “El referéndum es, por tanto, una especie del género consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral expresivo de la voluntad del pueblo conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23”. Lo determinante, en definitiva, para poder identificar entre las consultas populares cuando nos encontramos ante un referéndum es el elemento subjetivo o lo que el Constitucional denomina “la identidad del sujeto consultado”. Siempre que sea el cuerpo electoral el llamado a pronunciarse a través de “los distintos procesos electorales con sus correspondientes garantías” la consulta tendrá la consideración de referéndum.

Pero, si bien el Tribunal aparentemente maneja una concepción restrictiva de referéndum en relación a la idea de consulta, lo cierto es que el criterio subjetivo y la

total desvinculación de los aspectos funcionales-materiales, imprescindibles a nuestro juicio en la caracterización y que la sentencia opta por dejar fuera de la definición de referéndum para tratarlos de manera autónoma, no le permite hacer distingos y termina por equiparar aquellas consultas en las que el cuerpo electoral participa en la función legislativa, por ejemplo aprobando o modificando una norma jurídica, de aquéllas en las que interviene en la función de indirizzo político, por ejemplo pronunciándose sobre una cuestión política de especial trascendencia; diferencia no irrelevante entre lo que en el plano doctrinal venía denominándose respectivamente referéndum y plebiscito y que, a nuestro entender, no debería pasar desapercibida en la primera parte de la argumentación cuando se realiza una categorización de la figura genérica de consultas populares.

Sea como sea o, mejor dicho, sea cual sea la función específica que el cuerpo electoral haya de cumplir, dado que en la configuración constitucional de los cauces de participación política prima la democracia representativa sobre la democracia directa, los instrumentos en los que en los diversos ámbitos se plasme esta última son excepcionales, complementarios y “quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168. CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquéllos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras.”

Al margen de la calificación legal que mereció la consulta, son los destinatarios de la misma, el cuerpo electoral de la Comunidad autónoma del País vasco, los que la convierten a juicio del Tribunal en un referéndum, reafirmando esta idea el procedimiento electoral a través del cual se ha de manifestar su voluntad. No deja de sorprender que, rompiendo la línea argumental y subrayando la dificultad anteriormente comentada de apartar de la definición de referéndum los elementos funcionales-materiales, el Tribunal también acaba por apelar a mayor abundamiento a la naturaleza política del objeto de la consulta, sobre el que volverá más adelante al analizar el motivo impugnatorio de naturaleza material.

Como con anterioridad se puso de manifiesto, la Constitución en su art. 149.1.32 establece la competencia exclusiva del Estado para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sin descartar en otros de sus preceptos la convocatoria de referendos de ámbito inferior al estatal, pero sometidos a la misma autorización. La Ley orgánica 2/1980, que desarrolla el procedimiento que han de seguir las distintas modalidades de referéndum y con ello esa dimensión del derecho de participación política, sigue la misma línea. Incluso el propio Estatuto de autonomía del País Vasco (EPV) no contempla expresamente ninguna competencia que pudiera justificar jurídicamente la sustitución de la autorización estatal por la que dispensa el Parlamento autonómico, sin que sea posible tampoco derivar implícitamente la competencia autonómica de otras expresas, ni del mandato que efectúa el art. 9.2 e) EPV para que los poderes públicos vascos faciliten la participación de todos los ciudadanos en distintos ámbitos, al haberse interpretado ya en la STC 25/1981 nada más que como una obligación a observar en el ejercicio de las atribuciones propias y no como una

norma que confiera nuevas competencias. Todo ello lleva a afirmar la existencia de una invasión autonómica de la competencia de autorización de la convocatoria de referendos que la Constitución reserva en exclusiva al Estado.

Esta somera descripción de la normativa constitucional, legal y estatutaria basta para mostrar con claridad las grandes diferencias que separan en lo competencial la regulación española de la de otros países europeos con una estructura territorial descentralizada pareja, como es el caso de Italia, lo que hace más difícil que en ellos se puedan plantear problemas estrictamente de ésta índole. En efecto, al igual que la Constitución española, la italiana acoge en su articulado de modo excepcional y limitado varios instrumentos de participación ciudadana vinculados a la llamada democracia directa, como la iniciativa popular o el referéndum, con el objeto de reforzar la democracia representativa y corregir algunas de sus distorsiones. La regulación constitucional del referéndum de alcance nacional, entendido, en sentido amplio, como consulta popular de contenido no electoral sobre determinadas cuestiones propuestas en forma alternativa, se circunscribe a la previsión de un referéndum abrogativo total o parcial de ciertas leyes y actos con valor de ley (art. 75 de la Constitución italiana –CI-); a la atribución al Presidente de la República de la convocatoria de los referendos constitucionalmente previstos (art. 87 CI); a la fijación de una competencia legislativa exclusiva del Estado en materia de referendos estatales (art. 117 CI) y al establecimiento, por último, de un referéndum facultativo de reforma constitucional, que no podrá tener lugar si la propuesta ha sido aprobada en segunda votación por mayoría de 2/3 en cada Cámara (art. 138 CI). La Constitución también contempla la posibilidad de convocar referendos de alcance regional, ya sean facultativos de reforma estatutaria (art. 123 CI), ya sean obligatorios de creación y fusión de Regiones, segregación de alguna provincia o municipio que las integre (art. 132 CI), formación de nuevos municipios o modificación de su denominación o circunscripciones (art.133 CI), sin que doctrinalmente se entienda que estemos ante una lista cerrada, sino que, bien al contrario, las Regiones, y aquí radica la diferencia, pueden introducir otro tipo de consultas populares, ya sea en disposiciones de rango legal, ya sea en sus Estatutos, a los que la propia Constitución reenvía para regular el ejercicio del referéndum sobre leyes y procedimientos administrativos regionales (art. 123 CI). Así lo han hecho muchos Estatutos regionales, que no sólo se refieren a los referendos constitucionalmente previstos, sino que acogen otros abrogativos y otros de carácter consultivo o incluso de otra naturaleza, gracias a la remisión que la mayoría realizan en favor de la ley regional para que regule las distintas variedades de referéndum. En cuanto a los referendos facultativos consultivos, a los que nos referimos por su identidad con el caso aquí planteado, se configuran de iniciativa, y no de ratificación, con un papel central del Consejo regional en su convocatoria, a riesgo de ser empleados como búsqueda de un apoyo plebiscitario a una decisión ya tomada; se enfocan hacia cuestiones de particular interés regional o relativas a procedimientos, legislativos o administrativos, regionales sobre las que han de pronunciarse en la mayoría de los casos la población interesada y en algunos otros, los menos, un sector o categoría de la población regional; y, aunque no vinculantes en sus resultados, en algunas Regiones se les confiere ciertas consecuencias –presentación de propuestas

de ley sobre la cuestión avalada, deliberación y pronunciamiento obligatorio del Consejo regional sobre el objeto del referéndum-, sin que, aún reconociendo su trascendencia política, predeterminen la decisión última de los órganos regionales competentes, que no están obligados ni a discutir ni a seguir el *indirizzo* marcado por el cuerpo electoral, adoptando las iniciativas normativas o institucionales que procedan para lograr su traducción jurídica o renunciando a tomar aquellas otras que considere convenientes en contra de lo manifestado por los ciudadanos⁴. Como vemos, un escenario totalmente distinto que impide cualquier extrapolación legal y también jurisprudencial, pues, aunque la primera decisión relevante de la Corte constitucional en esta materia, la Sentencia nº 256/1989, declara la inconstitucionalidad de la convocatoria regional de un referéndum consultivo en Cerdeña sobre la presencia allí de bases militares extranjeras y sobre el ejercicio por los órganos regionales competentes de dos iniciativas, una legislativa para restringir el tránsito de barcos nucleares y otra de reforma constitucional sobre el procedimiento de ratificación de los tratados políticos, la fundamentación jurídica del fallo no se construye sobre una incompetencia regional genérica de convocatoria de referendos consultivos, como en el caso español, sino sobre el interés general y no sólo regional o local de las cuestiones que plantea la consulta, defensa y relaciones internacionales, de competencia exclusivamente estatal. No ocurre lo mismo, sin embargo, con el siguiente de los motivos impugnatorios, el material, donde la afinidad normativa y jurisprudencial entre ordenamientos es mucho mayor.

3. LA INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

El Tribunal Constitucional se pronuncia en el fundamento jurídico cuarto de la misma sentencia sobre el vicio material invocado por el recurrente: la vulneración de los arts. 1.2 y 2 CE en relación con el art. 168 y la Disposición Adicional 1ª CE, en tanto la convocatoria de consulta reconoce un nuevo sujeto soberano al margen del pueblo español, sin que haya mediado una previa decisión constituyente que sólo podría haberse articulado por la vía de la reforma constitucional prevista en el art. 168 CE.

En esta ocasión el Tribunal se centra en el contenido concreto de las preguntas, ya que, a su juicio, la segunda de ellas presupone “la existencia del “derecho a decidir del pueblo vasco” en relación a la apertura de negociaciones cuyo contenido y sentido se indican en el artículo único y se precisan en la Exposición de motivos; no es otro que la consecución de un acuerdo en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad autónoma del País Vasco y el Estado español”. Esta “nueva relación”, entiende el Constitucional, sólo podría alcanzarse o reformando el Estatuto o, sobre todo, reformando la Constitución y tanto en un caso como en otro el referéndum del que se trata no tendría cabida, pues en el primero de los escenarios la consulta “sólo es posible para la ratificación de la reforma una vez aprobada ésta por las Cortes Generales” y en el segundo es el pueblo español en su conjunto el llamado a participar “como titular de la soberanía” en el referéndum también de ratificación previsto en el art. 168 CE.

⁴ Un estudio detenido de los referendos consultivos regionales con las referencias normativas, doctrinales y jurisprudenciales más significativas puede encontrarse en P. REQUEJO, Referéndum consultivo regional y reforma constitucional: El caso italiano, Aranzadi Tribunal Constitucional, nº 2, 2004, p. 13-36.

Por todo ello, el Tribunal estima inconstitucional, de una parte, la consideración de un pueblo vasco equiparado al pueblo español y capaz de mantener con él una negociación entre iguales en términos de soberanía y, de otra, el contenido de una consulta que, al pretender una “redefinición del orden constituido” y afectar “también al fundamento mismo del orden constitucional” “en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades autónomas”, exige una reforma constitucional y no el procedimiento que, tratando de “sortear, eludir o simplemente prescindir” de los establecidos, aquí se quiere seguir con el fin de lograr una revisión a través de “una inaceptable vía de hecho”.

Tales argumentos ya guardan mayor sintonía con los que en su momento y ante circunstancias similares han manejado otros Tribunales Constitucionales de nuestro entorno.

Así la Decisión nº 91-290 DC del Consejo Constitucional francés declaró no conforme a la Constitución la existencia de un pueblo corso que el Estatuto de Córcega identificaba como una “comunidad histórica y cultural viviente, componente del pueblo francés” y titular de unos derechos específicos que debían ser garantizados por la República y ejercidos “en el respeto a la unidad nacional, en el marco de la Constitución, de las leyes de la República y del Estatuto”. A pesar de estas prevenciones y prescindiendo de cualquier interpretación de la expresión “pueblo corso” en sentido político-cultural más que jurídico que pudiera salvar su inconstitucionalidad, el Consejo, sobre la base de la unicidad del pueblo francés, la indivisibilidad de la República y la titularidad de la soberanía nacional por parte del pueblo, consagrados en el Preámbulo, en los Arts. 2 y 3 de la Constitución de 1958 y en otras disposiciones del bloque de la constitucionalidad, rechazó la existencia de un pueblo corso, pues “la norma constitucional no conoce más que un pueblo francés indivisible, compuesto no por otros pueblos, sino por todos los ciudadanos franceses indiferenciados, sin distinción de origen, raza o religión, para evitar discriminaciones entre integrantes de un mismo pueblo soberano”⁵.

Mucho más próximo al supuesto de hecho del caso que nos ocupa, la Corte constitucional italiana ha tenido ocasión de dictar algunas sentencias con argumentos similares a los ahora manejados por el Tribunal Constitucional español al hilo de la convocatoria de varios referendos consultivos regionales, no tan ambiciosos como el descrito en cuanto al fondo del asunto, pero con coincidencias en cuanto a la falta de respeto a los procedimientos constitucionalmente previstos. Aunque la ya mencionada Sentencia nº 256/1989 apuntaba algunas ideas que en el futuro serían centrales, como la de considerar a los referendos consultivos manifestación de “una participación política popular fundada en los arts. 2 y 3 CI” que “puede condicionar los actos futuros y las decisiones discrecionales que pertenecen a órganos centrales” e “influir negativamente

⁵ L. FAVOREU et alt., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, 2001, p. 724 y ss.; B. GENEVOIS, *Le contrôle de la constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de Corse (à propos de la Décision du Conseil Constitutionnel nº 91-290 DC du 9 mai 1991)*, *Revue française de Droit administratif*, nº 3, 1991, p. 407 y ss.

sobre el orden constitucional y político del Estado”, lo cierto es que fueron las Sentencias posteriores nº 470/1992 y nº 496/2000 las que enjuiciaron la constitucionalidad de la convocatoria de referendos consultivos regionales en los que el cuerpo electoral debía pronunciarse sobre un futuro ejercicio por los órganos regionales competentes de la iniciativa de reforma constitucional en materia de organización territorial. Incluso este caso, en el que las Regiones querían impulsar de manera explícita una reforma constitucional sobre la que debería decidir los órganos estatales y no realizar ellas mismas una especie de reforma implícita, como la que, según el Constitucional, pretende la consulta vasca, se considera contrario a la Constitución. Primero, por estimar que se está agravando unilateralmente el procedimiento de reforma y desvirtuando su tipicidad, que no prevé más que un referéndum nacional confirmativo. Y segundo, por invadir un campo, el de las decisiones políticas fundamentales con incidencia en el pacto constitucional, reservado a la representación parlamentaria y de imposible intervención popular directa, a no ser la que expresamente estableciera un procedimiento de reforma ligado al concepto de unidad e indivisibilidad de la República e incompatible con que una fracción del pueblo pueda proceder a su impulso sobre la base de la autonomía, condicionando políticamente la decisión que les correspondería tomar a los órganos regionales y estatales sin órdenes ni presiones. La Corte, igual que el Tribunal Constitucional, evita interpretar la consulta como un mero pulso del estado de opinión sin consecuencias y se decanta por la hipótesis de que con ella se busca influenciar la adopción de la decisión. Sin embargo su papel no consiste en actuar como juez de intenciones ni de efectos políticos, sino como juez de la constitucionalidad, de ahí que lo jurídicamente relevante sea que sólo el pueblo “en su totalidad” ha de expresar la unidad del Estado respecto de una decisión constitucional fundamental y que el cuerpo electoral de un ente territorial, desoyendo el procedimiento previsto, no puede pronunciarse sobre una cuestión que atañe a todos. A mayor abundamiento la reciente Sentencia nº 365/2007, al tachar de inconstitucional la ley que califica al futuro proyecto de Estatuto de Cerdeña como nuevo Estatuto de autonomía y de soberanía del pueblo sardo, subraya que la soberanía popular debe expresarse en la forma y límites constitucionalmente establecidos y que el Estado conserva intacta su soberanía, mientras que la autonomía que la Constitución confiere a las Regiones las sitúa en una posición distinta a la que él ocupa, excluyendo cualquier modelo federal o confederal que permitiera, como pretende la propuesta, equiparar plenamente la naturaleza y condición jurídica de fondo de los sujetos que componen el ordenamiento republicano, esto es, Estado, Regiones y entes territoriales, en una configuración extraña al grado de regionalismo actual y con el único objetivo, ya criticado en las anteriores Sentencias salvo alguna excepción, de ejercer “una presión impropia sobre la libertad de valoración del Parlamento de cara a la adopción de la ley constitucional”⁶.

⁶ La Sentencia nº 256/1989 es comentada por V. LIPPOLIS, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, nº 5, 1989, p.1206 y ss.; P. BARRERA, *Referendum consultivo e limiti dell’interesse regionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, nº 5, 1989, p. 1223 y ss.; G. D’ORAZIO, *Iniziativa regionale di revisione costituzionale e (preteso) limite dell’interesse*, *Giurisprudenza costituzionale*, nº 6, 1989, p. 1017 y ss.; E. BETTINELLI, *Grande questioni di interesse generale e referendum consultivi regionali*, *Le Regioni*, nº 4/1990, p. 1292 y ss.. Sobre la Sentencia nº 470/1992 pueden consultarse las aportaciones de N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le*

Llama la atención que en ciertos momentos tanto en la sentencia española como en las italianas se aluda a la participación del pueblo titular de la soberanía en la reforma constitucional, cuando, por mucho que el fin de ésta sea disponer total o parcialmente de la Constitución misma, no es el pueblo soberano, sino el cuerpo electoral nacional el que puede intervenir en ella como órgano constituyente, sólo en el sentido que se acaba de indicar, pero también constituido, en tanto creado por la Constitución y sujeto a los procedimientos de revisión en ella previstos. En la misma línea se confunde, entonces, la participación del cuerpo electoral autonómico o regional con la actuación de una “fracción” del pueblo soberano, pues, aunque se mueva en el ámbito de una reforma constitucional implícita o explícita, precisamente por ello de actuar lo haría en todo caso a título de órgano constituyente-constituido, igual que lo hace el cuerpo electoral nacional en los referendos que al final del procedimiento de reforma se contemplan. Confusión, en definitiva, entre titularidad y ejercicio de la soberanía, ya que si la titularidad pertenece al pueblo son los distintos órganos estatales, pero también los territoriales, los llamados a ejercerla por derivación en los términos que la Constitución señale, sin que quepa ninguna actuación al margen de los mismos, ni siquiera sobre la base de una apelación genérica al principio democrático. Y esa es aquí la cuestión. El cuerpo electoral de la Comunidad autónoma, poder constituido, quiere suplir al poder constituyente-constituido, pero acaba comportándose como un poder tan sólo constituyente cuando no respeta las normas orgánico-procedimentales constitucionalmente establecidas para efectuar una reforma en la que debe pronunciarse el cuerpo electoral nacional no como órgano constituyente, sino constituyente-constituido⁷; sólo así, desde la no sujeción a un procedimiento predeterminado, se explica que la participación del cuerpo electoral vasco pueda ser entendida como la participación de una “fracción” del soberano. Se trata, por tanto, de resaltar lo que el Tribunal Constitucional sí supo ver en la STC 12/2008; que “el cuerpo electoral no se confunde con el titular de la soberanía, esto es, con el pueblo español (art. 1.2 CE),

esigenze del diritto costituzionale materiale, *Giurisprudenza costituzionale*, n° 6, 1992, p. 4267 y ss. y A. RUGGERI, *Referendum consultivi e “dottrine” giurisprudenziali delle fonti* (a margine di Corte cost. n. 470 del 1992), *Nomos*, n° 1, 1993, p. 55 y ss.. Para la Sentencia n° 496/2000 véase M. LUCIANI, *I referendum regionali* (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro), *Le Regioni*, n° 6, 2002, p. 1381 y ss.; L. PERGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: Illegittimo o inopportuno?* *Quaderni costituzionali*, n° 1/2001, p. 126 y ss.; F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, n° 6, 2000, p.3808 y ss.; S. BARTOLE, *Riforma federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, *Giurisprudenza costituzionale*, n° 6, 2000, p. 3818 y ss.; N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell’ innovazione costituzionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, n° 6, 2000, p. 3828 y ss.; P. BARRERA, *A proposito di referendum regionali*, *Quaderni costituzionali*, n° 2/2001, p. 353 y ss.; A. PERTICI, *Brevi osservazioni in merito ai referendum consultivi regionali sulla devolution*, *Il foro italiano*, n°2, 2001, p. 396 y ss.; A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, *Quaderni costituzionali*, n° 1/2001, p.129 y ss.; E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Statu.comunità: perché vietarlo?*, *Le Regioni*, n° 1/2001, p. 217 y ss.. Sobre la última sentencia citada, la n° 365/2007, A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale: in margine alla sentenza n° 365 de 2007 della Corte Costituzionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, n° 6, 2007, p. 4999 y ss.

⁷ I. de OTTO, *Lecciones de Derecho constitucional*. Introducción, Guastur, Oviedo, 1980, p. 218 y ss.; R. PUNSET, *En el Estado constitucional hay soberano* (reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional), *Fundamentos*, n° 1, 1998, p. 329 y ss.

aunque su voluntad se exprese a través de él. Este cuerpo electoral está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), en tanto que el pueblo soberano es la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del ordenamiento”. Lo que pasa por vicio material, como en otros muchos casos, puede ser reconducido a un vicio procedimental, ya que, tal cual la propia sentencia reconoce, el problema no es lo que se plantea, sino cómo se plantea; es perfectamente factible poner sobre la mesa cualquier cuestión, incluida la que aquí se trata, pero lo que no es posible es hacerlo a través de un referéndum autonómico en vez de a través de un procedimiento de reforma constitucional que no conoce límites materiales. No obstante ver en una norma inconstitucional un intento de reforma constitucional implícita, como en último término parece deducirse del tenor de la sentencia, en este caso consistente en cambiar de status al ente que la protagoniza, de constituido a constituyente, de autónomo a soberano, no está exento de crítica, pues parece un argumento ad hoc, que no se alega, como sería coherente, ante cualquier otra aprobación por parte del legislador autonómico de una norma que contradiga la Constitución.

Planteamientos similares, obviamente con otras intenciones, y la misma confusión entre titularidad y ejercicio de la soberanía se observa del lado de la Comunidad Autónoma, no sólo en esta consulta, sino también con anterioridad en el conocido “Plan Ibarretxe”, a tenor de su Preámbulo y del Art. 1 del Estatuto Político⁸, y en la concepción de los Estatutos de autonomía como normas paccionadas⁹, que el mismo acoge¹⁰, pues parece que el llamado a intervenir no es el órgano autonómico cuerpo electoral, sino un pueblo vasco, visto más como un todo aparte contrapuesto a otro todo que como parte de un todo, lo que pone en cuestión hasta que punto su parecer pueda ser considerado luego como no vinculante y, por el contrario, no pueda llegar a servir para legitimar cualquier actuación invocando el respeto a la voluntad popular.

Sin embargo, según el art. 1.2 CE, la titularidad de la soberanía reside en el pueblo español, no en los pueblos de España; por tanto a él le corresponde en exclusiva

⁸ En el Preámbulo se afirmaba que “el ejercicio del derecho del Pueblo Vasco a decidir su propio futuro se materializa desde el respeto al derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para decidir su propio futuro. Esto es, respetando la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma Vasca, la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral de Navarra, así como las decisiones de los ciudadanos y ciudadanas de los Territorios vascos de Iparralde – Lapurdi, Behe Nafarroa y Zuberoa-“. El Art.1, bajo la rúbrica “De la Comunidad de Euskadi”, señalaba que “como parte integrante del Pueblo Vasco o Euskal Herria, los Territorios vascos de Araba, Bizkaia y Guipúzcoa, así como los ciudadanos y ciudadanas que los integran, en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas y como expresión de su nacionalidad y garantía de autogobierno, se constituyen en una Comunidad vasca libremente asociada al Estado español bajo la denominación de Comunidad de Euskadi”.

⁹ Desde esta perspectiva los Estatutos son resultado de dos voluntades y dan cobertura jurídica a un pacto previo de carácter histórico que termina por conferirles una posición paraconstitucional en la jerarquía normativa.

¹⁰ En su Preámbulo expresaba la “voluntad de formalizar un *nuevo pacto* político para la convivencia. Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico” (la cursiva es nuestra).

y en él se agota el poder constituyente en el que esa titularidad se manifiesta. Por mucho que, en palabras de la Corte en su sentencia nº 106/2002, “los entes territoriales autónomos sean colocados al lado del Estado como elementos constitutivos de la República, casi desvelando, en una formulación sintética, su común derivación del principio democrático y de la soberanía popular”, ello no significa que esos entes y similares, por ejemplo las Comunidades autónomas, puedan desarrollar cualquier función, entre ellas la constituyente o la constituyente-constituida de reforma, o articular su intervención como estimen conveniente, desoyendo los mandatos constitucionales. Estamos ante un poder derivado de la propia Constitución de la que se quiere disponer y es ella la que ha de fijar los órganos y los procedimientos para afrontar su propio cambio, de los que ha excluido cualquier consulta a un cuerpo electoral que no sea el nacional y ha previsto tan sólo la participación de los entes territoriales en la fase de iniciativa a través de sus órganos legislativos. Cuál es la posición constitucional de las Comunidades autónomas y en qué consiste esa autonomía que las caracteriza se reitera en la mencionada STC 247/2007, en la que el Tribunal Constitucional, como en sus primeros pronunciamientos, señala en la línea comentada que “la Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango... que... gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses... Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2... Este poder para la gestión de sus respectivos intereses se ejerce -por lo demás- en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución.... Nuestra Constitución prevé un Estado “compuesto” o “complejo” pues en él las Comunidades autónomas participan con el Estado del poder político, configurándose así nuestro Estado autonómico... La Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”.

Nada más lejos, entonces, de poder admitir la existencia de un ente territorial capaz de adoptar de manera unilateral a través de uno de sus órganos, el cuerpo electoral vasco, una decisión sobre el futuro de su propia forma política, prescindiendo de los procedimientos previstos al efecto. Por el contrario, su poder es meramente constituido, por lo que ni sus órganos pueden suplantar al constituyente o al constituyente-constituido, ni éstos pueden ver condicionada su actuación por los “intereses y perspectivas de tales colectividades”. El titular de la soberanía, el pueblo

español, es único; como afirma el Profesor Solozábal¹¹, no es un sujeto múltiple ni complejo en el que participan agregadas unas colectividades territoriales que separada y voluntariamente se autolimitaron acordando su incorporación de tal modo que puedan recuperar su poder político cuando deseen. Bajo estos presupuestos, a nuestro entender, atribuir la actuación pretendida por el cuerpo electoral vasco, tal y como en ocasiones formula la propia sentencia objeto de comentario, a una “fracción” del soberano o identificar al pueblo español con el soberano “en su conjunto”, puede inducir a error, pues, sin pretenderlo, parece que se parte del planteamiento antes rechazado, esto es, la complejidad y divisibilidad del titular de la soberanía. En definitiva, la cuestión no es que una fracción del soberano no pueda pronunciarse sobre aspectos que sólo atañen al soberano en su totalidad, sino que el soberano no es fraccionable porque es único e indivisible. De ahí que más acertadamente se identifique este intento por parte de la Comunidad Autónoma como una “inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art.1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica”.

4. LA INCONSTITUCIONALIDAD PROCEDIMENTAL

En último lugar el Tribunal aprecia en la ley un vicio estrictamente procedimental. Su tramitación parlamentaria en lectura única a instancia tan sólo del Gobierno vasco, sin autorización del Pleno de la Cámara a propuesta unánime de la Mesa oída la Junta de Portavoces, por considerar que existían circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad que así lo exigían, resulta inconstitucional, en tanto la ley afecta a unas materias que, junto al ordenamiento de las instituciones autonómicas y al régimen jurídico de las instituciones forales, el propio art. 119.3 del Reglamento del Parlamento vasco excluye del procedimiento señalado. No son otras que un derecho de los ciudadanos, el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, y el régimen electoral. La vulneración de los requisitos materiales reglamentariamente exigidos para que pueda operar la lectura única no deja de suponer una merma injustificada de los derechos de las minorías parlamentarias “en el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras”, con la consiguiente incidencia sobre el pluralismo político y repercusión constitucional.

Es de sobra conocido que en este procedimiento abreviado, cuya tramitación se reserva a aquellos casos en los que la naturaleza o la simplicidad del proyecto de ley así lo aconsejan, se sigue un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad -un único debate con un turno a favor y otro en contra-, sometiéndose a continuación el conjunto del Proyecto a una sola votación. Es innegable que en un Parlamento democrático cualquier decisión que se adopte debe ser expresión de la voluntad mayoritaria, pero no lo es menos que el pluralismo obliga a introducir los mecanismos necesarios para que las minorías puedan participar en la formación de la voluntad colectiva¹².

¹¹ J. J. SOLOZÁBAL, El problema de la soberanía en el Estado autonómico, Fundamentos, nº 1, 1998, p. 461 y ss.

¹² Sobre la protección constitucional de las minorías parlamentarias, consúltese, P. REQUEJO, Democracia parlamentaria y principio minoritario, Ariel, 2000.

Si en la decisión se impone la igualdad y triunfa la mayoría numérica, en la propuesta y la discusión debe predominar la libertad y la protección de las minorías. Para que el Parlamento democrático sea órgano decisorio previamente ha de ser órgano deliberante y ello pasa por abrir la iniciativa cuanto más mejor –no sólo a grupos o a porcentajes elevados de parlamentarios sino a parlamentarios singulares, a los ciudadanos o a entes territoriales- y por permitir incluso a aquéllos parlamentarios que no puedan impulsar el procedimiento legislativo que intervengan presentando enmiendas a las propuestas formuladas por otros y participen en la fase de discusión de especial trascendencia para el Estado democrático. En él la exigencia de contradicción y debate no busca, como en el Estado liberal, la respuesta más racional, ni se dirige a persuadir a una contraparte dialéctica. Su finalidad es dejar constancia de una posición para que pueda ser conocida y valorada por la opinión pública. Esa implicación de las minorías en el debate les permite influir bien en la decisión que se adopte, bien en los ciudadanos, sentando las bases para que en una futura elección o en este caso concreto en una futura consulta puedan abandonar su actual posición minoritaria. Todas estas garantías para las minorías desaparecen en el procedimiento descrito, pues la elección del mismo depende del Gobierno, quedando fuera del control del Pleno, y se restringe la posibilidad de presentar enmiendas y el uso de la palabra. Tales limitaciones sólo pueden resultar admisibles excepcionalmente, en atención a la naturaleza del proyecto y a la urgencia de su adopción, según subraya la norma reglamentaria, y nunca en aquellos supuestos, como los que nos ocupan, excluidos de manera expresa y referidos a unas materias tan sensibles como los derechos fundamentales y el régimen electoral. De lo contrario, el Parlamento, como manifestó el Profesor Calamandrei, lejos de ser el lugar donde las razones de las minorías siempre tienen derecho a ser discutidas, se convertiría en un lugar donde la mayoría siempre tiene razón¹³. Si se quiere preservar la esencia del Estado democrático no se puede convertir a la regla de la mayoría en su único elemento definitorio, olvidando otro de sus rasgos distintivos, la protección de las minorías, que habrá de manifestarse tanto en el ámbito parlamentario como en el jurisdiccional mediante el acceso de los menos a un Tribunal Constitucional encargado de velar por el respeto que merecen como portadores de una concreta representatividad. Curiosamente tampoco esta última consecuencia del principio democrático se ve satisfecha en este caso. Aunque el recurso de inconstitucionalidad persigue la depuración objetiva del ordenamiento más que satisfacer la pretensión subjetiva de los legitimados para su interposición, resulta evidente que la configuración de esta legitimación no beneficia a las minorías parlamentarias autonómicas en general, y entre ellas a las aquí interesadas, en el logro de este objetivo. De una parte, la legitimación se deja en manos de los Ejecutivos y de las Asambleas legislativas autonómicas, por lo que la decisión de interponer el recurso en este último supuesto corresponde a la mayoría parlamentaria y no a un número reducido de diputados como sí sucede en el plano estatal. De otra, la legitimación de los órganos autonómicos es restringida, pues sólo pueden impugnar normas estatales que afecten a su ámbito de autonomía, quedando descartada la interposición del recurso contra normas autonómicas

¹³ P. CALAMANDREI, *Maggioranza e opposizione, Scritti e discorsi politici*, La Nuova Italia Editrice, Florencia, 1966, p. 369.

propias o ajenas por cualquier motivo. Ante esta situación las minorías de las Asambleas autonómicas, a diferencia de lo que ocurre con las minorías de las Cortes, necesitarán persuadir a otro de los sujetos legitimados estatales –Presidente del Gobierno, cincuenta diputados, cincuenta senadores o Defensor del Pueblo- para que recurran en inconstitucionalidad la ley en cuestión y conseguir así su expulsión del ordenamiento. La dimensión objetiva del vicio procedimental es clara, pero en este caso, y a pesar de que aquí resulte irrelevante, tampoco lo es menos una dimensión subjetiva que no deja de suponer para los parlamentarios afectados y para aquéllos a los que representan una lesión en sus derechos fundamentales de participación en asuntos públicos. La única posibilidad de acceso de las minorías parlamentarias autonómicas perjudicadas al Tribunal Constitucional se canaliza a través de un recurso de amparo que, no pudiendo interponerse directamente contra la ley, sí resultaría admisible contra actos y decisiones parlamentarias sin valor de ley, como la de proceder a esta tramitación en lectura única, que impidieran a los miembros de la Asamblea el ejercicio de sus funciones con la consiguiente lesión de sus derechos. Cuando resuelve el amparo, el Tribunal Constitucional no sólo actúa a título de garante de la Constitución, como en el recurso de inconstitucionalidad, sino también de garante de los intereses concretos del sujeto que está detrás de la pretensión, conectando la vertiente objetiva de los derechos fundamentales, en tanto elementos esenciales del ordenamiento democrático, y la vertiente subjetiva de un derecho que es reclamado por su titular o por cualquiera con interés legítimo. La autonomía parlamentaria tampoco es soberanía y todos los actos parlamentarios sin valor de ley con relevancia externa o incluso interna, tan pronto sean firmes, están sujetos al control del Constitucional si atacan derechos amparables. Cuando se menoscaba la participación de las minorías en los procesos deliberativos de adopción de decisiones se está vulnerando el derecho reconocido en el art. 23.2 CE, que, más allá de salvaguardar el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, también asegura, gracias a la extensión efectuada por el Tribunal Constitucional, la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas y el ejercicio de las funciones que lleven aparejadas de conformidad con las leyes y los Reglamentos parlamentarios. Cualquier impedimento en este sentido estaría poniendo en tela de juicio esa igualdad, pues no se permitiría a las minorías desarrollar su labor de oposición con las mismas armas que los parlamentarios de la mayoría, lo que choca con las condiciones impuestas por el art. 23.2 CE y en último término con las exigencias ya comentadas que se derivan de un pluralismo ínsito al principio democrático.

5. CONCLUSIONES

Autonomía no es soberanía, como ha subrayado el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias. En este comentario hemos visto como los órganos de un ente territorial, la Comunidad autónoma del País vasco, con un poder que deriva de la Constitución y que se ha de ejercer en el marco de lo que ella establece, se extralimitan, abandonando el plano que le es propio de lo constituido, y convocan una consulta popular cuyo objeto deja traslucir una imposible paridad en la posición que ocupan Estado y Comunidad Autónoma. Esta consulta, a la que niegan la denominación de referéndum, por mucho que cumpla el requisito exigido por la doctrina constitucional

para identificarlo como tal, esto es, que sea el cuerpo electoral el llamado a pronunciarse, es contraria a la Constitución, según declara el Tribunal Constitucional, desde un punto de vista competencial, material y procedimental.

La convocatoria de referendos debe ser autorizada por el Gobierno estatal (art. 149.1.32 CE) y no por un Parlamento vasco que, al permitir al Lehendakari preguntar a los ciudadanos de la Comunidad autónoma si apoyan dos procesos, uno para lograr el final dialogado de la violencia y otro para negociar el ejercicio del derecho a decidir del pueblo vasco, invade una competencia que corresponde en exclusiva al Estado.

En lo material el contenido de estas preguntas, a juicio del Tribunal Constitucional, pone de manifiesto una equiparación del pueblo vasco y del pueblo español, capaces de mantener una negociación entre iguales en términos de soberanía de cara a establecer una nueva relación entre Estado y Comunidad Autónoma. Esto resulta impensable sin proceder a una revisión constitucional siguiendo el procedimiento establecido, que no contempla más referéndum que aquél en el que participa el cuerpo electoral nacional como órgano constituyente-constituido. No es posible entonces que el cuerpo electoral autonómico pueda suplir a este último, pronunciándose, sin respetar las normas orgánico-procedimentales de reforma constitucional, sobre una cuestión que afecta al todo y no a una parte y mucho menos puede comportarse como si fuera titular de la soberanía, cuando el pueblo español, al que le corresponde la misma, es único e indivisible.

Por último, también se considera inconstitucional el procedimiento abreviado de lectura única que ha seguido la ley, puesto que no procede cuando la norma afecta a materias tan trascendentes como los derechos de los ciudadanos y el régimen electoral, en cuya tramitación deben participar con todas las garantías las minorías parlamentarias como exigencia del pluralismo político. Sin embargo ellas mismas no pueden por sí solas recurrir en inconstitucionalidad la ley aprobada por la Cámara territorial a la que pertenecen; la legitimación se reserva a la Asamblea autonómica como órgano y no a una fracción del mismo y se limita a impugnar leyes y normas con rango de ley estatales que afecten al ámbito de autonomía de la Comunidad. El recurso de amparo frente a actos y decisiones parlamentarias sin valor de ley es la única vía procedimental a través de la cual las minorías pueden defender directamente el derecho que se deriva del art. 23.2 CE a ejercer en condiciones de igualdad las funciones parlamentarias que tienen encomendadas en los términos legal y reglamentariamente dispuestos. Instrumentos de esta índole contribuyen a que en los Parlamentos democráticos sea tan relevante la participación de los menos en la fase de deliberación como el protagonismo de los más en la fase decisoria.