

ENCUESTA SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL REFERÉNDUM VASCO*

La aprobación por el Parlamento Vasco, de la Ley 9/2008, de 27 de junio de 2007, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma sobre «La apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política», ha abierto un debate al que ningún constitucionalista puede ser ajeno.

Recordemos que la fecha inicialmente prevista para su celebración era el 25 de octubre de 2008, habiéndose de tener convocada el 15 de septiembre. Dicha Ley fue objeto de Dictamen del Consejo de Estado (que se comenta en la sección correspondiente de este número de nuestra revista) y seguidamente fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno en julio de 2008, y declarada inconstitucional en septiembre pasado, en una sentencia que igualmente recensionamos en el presente número.

Si bien el Gobierno Vasco acató la decisión de nuestro supremo intérprete constitucional, como es sabido, apuntó la posibilidad de articular diversos mecanismos para su cuestionamiento ante instancias internacionales, fundamentalmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, aunque nada de ello se haya concretado.

El conflicto constitucional planteado creemos que bien merece que le prestemos la debida atención a través de la presente encuesta.

Como es costumbre en el género literario de las encuestas que formula *Teoría y Realidad Constitucional*, las cuestiones que suscitamos no pasan de ser un guión o excusa para ordenar mínimamente las libres opiniones de los profesores que nos han honrado con sus amplias e interesantes respuestas, todas ellas, naturalmente, desarrolladas con la libertad de no tener que someterse mecanicistamente a la literalidad de las preguntas. A ellos les expresamos nuestro agradecimiento por sus valiosas aportaciones, que sin duda serán del mayor interés para nuestros lectores.

* Esta encuesta se remitió a los autores a la vuelta de verano de 2008, solicitando que respondieran antes de que concluyera dicho año. Los acontecimientos políticos posteriores, y especialmente las elecciones autonómicas celebradas en el País Vasco en marzo de 2009, han alterado sin duda el contexto en que se redactaron nuestras preguntas. Pero creemos que conservan todo su interés las reflexiones que más allá de la servidumbre a la actualidad inmediata, ofrecen los encuestados.

ENCUESTADOS

ANTONIO BAR CENDÓN, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia.*

FRANCESC DE CARRERAS SERRA, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.*

MARC CARRILLO LÓPEZ, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra.*

ENRIC FOSSAS ESPADALER, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.*

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.*

IGNACIO TORRES MURO, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.*

CUESTIONES

1.^a *¿Nos puede facilitar su opinión respecto del informe del Consejo de Estado sobre la pertinencia del Recurso de Inconstitucionalidad que el Gobierno entonces proyectaba interponer contra la Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de Convocatoria y Regulación de la consulta popular a que nos referimos?*

2.^a *¿Qué juicio le merece el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ha asumido el Recurso por unanimidad y, en particular los términos en que en esta ocasión el TC ha articulado la relación entre supremacía constitucional y principio democrático?*

3.^a *¿Cómo valora la relación que establece el Tribunal Constitucional entre Constitución, Soberanía Nacional y Principio de Autonomía?*

4.^a *Como sabemos, el Tribunal Constitucional consideró constitucionalmente inadecuado el trámite de lectura única por el que dicha Ley del Parlamento Vasco fue aprobada. ¿Qué consideraciones le suscita este punto?*

5.^a *¿Qué posibilidades de prosperar cree Vd. que tiene el anunciado Recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos? ¿Considera que tiene fundamento? Y, de ser así, ¿bajo que cobertura?*

ENCUESTA

INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO

1.^a *¿ Nos puede facilitar su opinión respecto del informe del Consejo de Estado sobre la pertinencia del Recurso de Inconstitucionalidad que el Gobierno entonces proyectaba interponer contra la Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de Convocatoria y Regulación de la consulta popular a que nos referimos?*

ANTONIO BAR CENDÓN

INTRODUCCIÓN: UNA ACLARACIÓN SOBRE EL CONTEXTO

Quisiera comenzar mis respuestas a las cuestiones que plantea *Teoría y Realidad Constitucional* diciendo que todo el conflicto de referencia resulta un verdadero despropósito. Nunca un conflicto político, tan artificialmente creado y tan mal resuelto, ha llevado a consecuencias tan trágicas en lo social, ni tan rabiosamente alambicadas en lo jurídico. La verdad, es difícil no sentir una cierta sensación de hastío y desazón al tener que analizar, en términos meramente jurídicos, una escena más de este esperpento político, sometido a los vaivenes de la lucha partidaria y de una clase política movida más por el poder en sí mismo, por el control de los mecanismos y resortes de la administración, que por atender a las verdaderas necesidades e intereses de los ciudadanos.

Pues, efectivamente, no se puede olvidar el contexto político en el que se van a producir las actuaciones jurídicas aquí sometidas a análisis. Nos encontramos ante una ley aprobada por el Parlamento Vasco (Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política)¹, que es —a día de hoy— el último producto de un largo proceso que se inicia en el año 2002, con la presentación del denominado «Plan Ibarretxe» —«*Un nuevo Pacto Político para la Convivencia*»— ante el Parlamento Vasco, el 27 de septiembre de ese año.

El Plan, que se extiende en los planteamientos históricos y filosóficos que justifican la identidad diferenciada del pueblo vasco y su derecho a decidir su propio futuro político, se sustenta sobre dos patas: la consecución de un pacto político con el Estado «que adecúe nuestro marco de autogobierno a los deseos mayoritarios de la sociedad vasca actual, utilizando los instrumentos y las potencialidades que contempla el propio Estatuto de Gernika», y la formulación de un texto articulado de nuevo Estatuto, elaborado a partir de amplias consultas con sectores sociales y políticos, que debería ser presentado en el plazo máximo de doce meses. El texto articulado sería realmente presentado al Parlamento Vasco justo al cumplirse ese plazo, el 25 de octubre de 2003.

De acuerdo con la visión de Ibarretxe, el objetivo último del Pacto Político para la Convivencia era claro:

«Se trata de construir un nuevo proyecto de convivencia basado en la libre asociación y en la soberanía compartida y no en la subordinación y en la imposición de una determinada visión del Estado, al margen de la voluntad del Pueblo Vasco.

1 BOPV, n.º 134, martes 15 de julio de 2008, p. 18558.

La solución del problema de normalización política estriba en asumir que el Pueblo Vasco no es una parte subordinada del Estado, sino un Pueblo con identidad propia, con capacidad para establecer su propio marco de relaciones internas y para incorporarse por libre asociación a un verdadero Estado plurinacional.

[...] planteamos al Estado español un nuevo Pacto Político para la convivencia, basado en el reconocimiento de nuestra identidad nacional y en la libre asociación a un estado plurinacional».

Y el proyecto de Estatuto (que en el borrador inicial, hecho publico el 23 julio 2003, se denominaba «*Estatuto político de la Comunidad Libre Asociada de Euskadi*», si bien luego pasó a ser denominado sólo «*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*»), admitido a trámite por acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, el 4 de noviembre de 2003, precisaba en su Preámbulo lo siguiente:

«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».

Como es bien sabido, la presentación del proyecto de nuevo Estatuto al Parlamento Vasco abrió una dura batalla política y jurídica entre el Gobierno vasco y el Gobierno del Estado, cuyo último pronunciamiento ha sido precisamente la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 11 de septiembre de 2008, sobre la que recae este análisis.

Así, tanto el acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprobó la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, como el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admitió a trámite la propuesta, fueron objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, al amparo del art. 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC. El Tribunal Constitucional, en un controvertido Auto, de 20 de abril de 2004, en el que cinco magistrados —incluido el Presidente del Tribunal, Manuel Jiménez de Parga— emitieron votos particulares, decidió inadmitir la impugnación del Gobierno, por entender «Los Acuerdos que se impugnan, como puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, [que] sólo despliegan efectos *ad intra* de ese procedimiento». Por otra parte, el Tribunal aprovechó la oportunidad para crear una detallada doctrina sobre la utilización del mecanismo del art. 161.2 CE.

Ello permitió al Gobierno vasco seguir adelante con su proyecto, lo que supuso que el texto del nuevo Estatuto fuese finalmente aprobado por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004. El siguiente paso era la aprobación por las Cortes Generales. El debate en el Congreso se realizó el martes, 1 de febrero de 2005, en sesión plenaria, utilizando el procedimiento de «Debate de totalidad de propuestas de reforma de estatutos de autonomía», regulado por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993. Y el resultado fue abrumadoramente contrario a la propuesta:

29 votos a favor, frente a 313 en contra y 2 abstenciones (de los 344 votos emitidos).

Los meses que siguieron determinaron la concentración de la atención política del Gobierno del Estado y del propio Gobierno vasco en el proceso de negociación con ETA y su entorno, que se abrió en enero de 2005 y se cerraría dos años después, tras el atentado terrorista en el aeropuerto de Barajas, el 30 de diciembre de 2006.

Fracasada esta negociación con los terroristas, que marginaba el proceso abierto por el Presidente Ibarretxe, quedaba de nuevo abierta la vía para su continuación. Vía que se veía así, además, reforzada como única alternativa, debido a la dramática conclusión del intento negociador con ETA del Presidente Rodríguez Zapatero. Es así como, el 28 de septiembre de 2007, el Lehendakari vuelve al Parlamento Vasco con una reformulación de su propuesta, buscando, en esta ocasión, no ya la aprobación de un nuevo texto estatutario, sino, más bien, un acuerdo de principio, que permitiese luego definir los términos precisos del acuerdo jurídico formal entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca. Si la *«Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi»* había supuesto —es un decir— poner el carro delante de los bueyes, la nueva propuesta —*«Una hoja de ruta clara para alcanzar la paz y abordar la solución del conflicto político vasco»*— suponía verdaderamente un intento más razonable de poner el carro detrás de los bueyes. Si bien, en esta ocasión, el carro va a aparecer más cargado: no es ya un nuevo Estatuto de Autonomía lo que se va a proponer, sino más bien un verdadero ejercicio del derecho a la autodeterminación, tal y como había sido afirmado por el Parlamento Vasco el 15 de febrero de 1990².

La nueva hoja de ruta que propone Ibarretxe en septiembre de 2007 consiste en cuatro «pasos»:

1. *Primer paso*: Oferta de un Pacto Político al Presidente del Gobierno de España (antes de junio de 2008), sobre dos principios, uno ético —rechazo de la violencia y compromiso con las vías exclusivamente políticas y democráticas— y otro democrático —respeto a la voluntad de la sociedad vasca y compromiso de incorporar este reconocimiento en el ordenamiento jurídico—.
2. *Segundo paso*: Decisión del Parlamento Vasco, bien de ratificación del Pacto Político alcanzado con el Presidente del Gobierno español, así como de autorizar la convocatoria de una consulta para que la sociedad vasca pueda refrendarlo en una consulta jurídicamente vinculante («consulta ratificadora»); bien, en caso contrario, de autorización de la realización de una «consulta habilitadora», para superar

2 El acuerdo del Parlamento Vasco, de 15 de febrero de 1990, por mayoría absoluta de 38 votos, proclamó que «el Pueblo Vasco tiene derecho a la autodeterminación. Este derecho reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir, libre y democráticamente, su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco político propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros Pueblos».

la situación de bloqueo y que sea la sociedad vasca, con su decisión, quien dé un mandato de abrir el proceso de diálogo y negociación.

3. *Tercer paso:* Realización de la consulta de ratificación del Pacto alcanzado con el Gobierno del Estado, o de la consulta habilitadora para abrir el proceso de diálogo y negociación. Esta consulta se realizaría el 25 de octubre de 2008. El proceso de negociación se entiende como un proceso doble: primero, entre el Gobierno español y ETA, con el objetivo de lograr el fin definitivo de la violencia; y, segundo, entre todas las fuerzas políticas vascas sin exclusiones, con el objetivo de alcanzar un acuerdo de normalización política sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco y sobre el marco de relaciones, internas y externas, del País Vasco.
4. *Cuarto paso:* Referéndum resolutivo, en el segundo semestre de 2010, sobre el resultado de la negociación: Acuerdo de Normalización Política sobre el derecho a decidir del Pueblo Vasco.

La Ley vasca 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular, a la que se refiere este estudio, pues, no es sino el resultado del fracaso del primer paso en la hoja de ruta del Presidente Ibarretxe. Es, por tanto, un elemento preconfigurado de una estrategia claramente diseñada, de largo alcance y profunda raíz. Como dice el Preámbulo de la propia norma, la Ley es el «[resultado] subsidiario de la ausencia de un Pacto Político con el Gobierno español», y su objetivo es conseguir el mandato de la sociedad vasca para abrir un proceso de diálogo y negociación, con ETA, por un lado, para poner fin a la violencia, y, por otro, con todos los partidos políticos, «con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español».

De todo lo dicho, se puede deducir, con toda claridad lo siguiente:

1. La Ley vasca 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular, es un elemento de un proceso iniciado en el año 2002, con el denominado «plan Ibarretxe».
2. El objetivo último de esta Ley, como el de los otros instrumentos que jalonan este proceso —Plan Ibarretxe, Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, Hoja de ruta para alcanzar la paz— es la consecución de un «Acuerdo Democrático», un «Nuevo Pacto Político para la Convivencia», un «Acuerdo de Normalización Política sobre el derecho a decidir del Pueblo Vasco», o simplemente, un «Pacto Político con el Gobierno español».
3. Ese Acuerdo, Pacto o Estatuto tiene por objeto la consecución o establecimiento de una comunidad nacional vasca, libremente asociada a un Estado español «compuesto, plurinacional y asimétrico», de «soberanía compartida».

4. Ese acuerdo, al establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la Comunidad vasca, basadas «en la libre asociación y en la soberanía compartida y no en la subordinación», requiere —aunque no se diga de forma expresa— una reconfiguración constitucional del Estado español. Reconfiguración que, además, predetermina también la posición en la que estarían las otras partes componentes de este Estado, pues éste, además de ser «compuesto» y «plurinacional», debería ser «asimétrico»; es decir, las demás partes o, al menos, no todas ellas, podrán ser iguales en su posición o régimen constitucional al que tenga el País Vasco.
5. Ese acuerdo ha de ser ratificado en un último referéndum vinculante, que constituye finalmente el ejercicio del derecho a la autodeterminación, previsto por el Parlamento Vasco el 15 de febrero de 1990.

Precisado este marco introductorio, estimo que la respuesta a las cuestiones que plantea TRC se hace más fácil o comprensible. En este sentido, debo adelantar ya que, de manera general y desde un punto de vista estrictamente jurídico, no puedo menos que coincidir con las argumentaciones y las conclusiones a las que se llega tanto en el mencionado Dictamen del Consejo de Estado, del 3 de julio de 2007, como en la Sentencia del Tribunal Constitucional, del 11 de septiembre de 2008, y, desde luego, en el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno del que éstos traen causa.

INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO

El Dictamen del Consejo de Estado, del 3 de julio de 2007 es, con la Sentencia del Tribunal Constitucional, del 11 de septiembre de 2008, quizá el documento mejor planteado y argumentado de este proceso sobre la inconstitucionalidad de la Ley 9/2008. Creo, además, que el Consejo de Estado no sólo acierta con el análisis y la argumentación jurídica que realiza, sino que es especialmente acertado en lo que se refiere a las consideraciones sobre el vicio material de inconstitucionalidad en el que incurre la mencionada norma, por cuanto afecta de manera sustantiva y —como he argumentado más arriba— pretende alterar la estructura constitucional del Estado.

En este sentido, el Dictamen da al tema la estructura analítica adecuada, que luego mantendrá la Sentencia del Tribunal Constitucional, si bien con fundamentos jurídicos más extensos y detallados. Así el Consejo de Estado distingue entre *a)* los aspectos formales, criticando tanto la confusa técnica legislativa seguida —donde se mezcla la competencia normativa parlamentaria, con la competencia organizadora del ejecutivo³— como la utilización inadecuada

³ De acuerdo con la Ley 9/2008, el Parlamento Vasco es quien autoriza la consulta, pero también quien fija la fecha de celebración de la misma y, además, la tiene por convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008. El Parlamento Vasco, pues, es quien autoriza y convoca la consulta al mismo tiempo.

cuada del procedimiento parlamentario de lectura única. *b)* Los aspectos competenciales, es decir, si la Comunidad Autónoma y su Presidente tienen competencia, o no, para la convocatoria de un referéndum, que la ley vasca denomina «consulta»; lo que lleva inmediatamente a la necesidad de precisar qué es un referéndum en términos constitucionales y, por lo tanto, de apreciar si la consulta incluida en la ley en cuestión es, o no, un referéndum —en el bien entendido de que el referéndum consultivo es de competencia estatal exclusiva—, mientras que las demás formas de referéndum previstas necesitan, en todo caso, de la autorización estatal; aunque no así las otras formas posibles de democracia participativa, social, económica, cultural, etc. Y *c)* los aspectos materiales, es decir, si el objeto de la consulta trasciende los límites del interés de la Comunidad Autónoma e incide directamente en la estructuración del Estado y pretende alterar el principio de la indisoluble unidad de la Nación española, que establece la Constitución. En este último sentido, el Dictamen perfila también los límites del concepto y contenido de la autonomía que reconoce la Constitución, el cual, de acuerdo con la reiterada doctrina constitucional, no puede contradecir el concepto de unidad del Estado autonómico, en el cual encuentra su razón de ser.

FRANCESC DE CARRERAS SERRA

Mi juicio global sobre el dictamen del Consejo de Estado (en adelante, CdeE) es que se trata de un documento constitucionalmente sólido y, en general, con las discrepancias que más adelante señalaré, bien fundamentado, como suelen ser todos los dictámenes e informes de este órgano.

En el dictamen no sólo se detectan todos los problemas de inconstitucionalidad que más adelante se planteará el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) sino que las argumentaciones y las soluciones para resolver los problemas planteados son también muy similares. Hay que destacar la coincidencia sustancial, tanto en el dictamen como en la sentencia, del doble enfoque, formal (competencia y procedimiento) y material, con el que tanto el CdeE como el TC, analizan la constitucionalidad de la Ley vasca. De especial consistencia son los razonamientos del dictamen en lo que hace referencia a las cuestiones de competencia (en especial, las que tratan de los diversos tipos de democracia y de participación política en la Constitución española) y de procedimiento (en especial, su análisis del procedimiento legislativo de lectura única en el Reglamento del Parlamento vasco y el significado del mismo). En cambio, como trataremos de explicar en la siguiente respuesta, menos convincentes nos parecen las razones aducidas para justificar la inconstitucionalidad material de la Ley vasca.

Además, este doble enfoque, formal y material, se repite en todos los informes que se refieren al caso que nos ocupa y de los cuales constan referencias en el dictamen y en la sentencia. Es el caso del Acuerdo del Consejo de Ministros para promover el recurso, de los informes de la Subsecretaría del

Ministerio del Interior y de la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Administraciones Públicas y, ya en el marco del proceso constitucional, de los fundamentos impugnatorios del Abogado del Estado y las alegaciones del Parlamento y del Gobierno vascos, así como también los argumentos del TC que fundamentan el fallo de su sentencia. Esta continuidad en la estructura del análisis de constitucionalidad de la Ley vasca cuestionada muestra que los problemas de constitucionalidad que plantea están, ya de entrada, muy claramente delimitados.

Por último, aprovecharé la pregunta que se me formula para destacar la rapidez con la cual este recurso se ha substanciado y hacer algunas consideraciones sobre ello. En efecto la Ley es aprobada por el Parlamento vasco el viernes 27 de junio de 2008 (publicada, sin embargo, significativamente con mucho retraso, en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 15 de julio) y el Acuerdo del Consejo de Ministros para promover el recurso es el viernes siguiente 4 de julio. Entre una y otra fecha se emiten los informes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Administraciones Públicas antes aludidos, el primero de 30 de junio (lunes) y el segundo de 1 de julio (martes). El 2 de julio (miércoles) se requiere dictamen urgente del CdeE, en virtud del art. 22.6 de su ley reguladora, y éste lo aprueba el 3 de julio (jueves). Es justamente al día siguiente, 4 de julio (viernes), cuando el Presidente del Gobierno, a solicitud del Gobierno reunido en Consejo de Ministros, acuerda interponer el recurso ante el TC.

El 15 de julio (el mismo día que la Ley se publica en el *BOPV*) el TC registra el escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interponiendo el recurso. El 17 de julio, el Pleno del TC lo admite a trámite y da traslado de la demanda al Congreso y Senado y al Parlamento y Gobierno Vascos, al objeto de que en el plazo improrrogable de 15 días puedan personarse en el proceso y formular, en su caso, las alegaciones que estimen oportunas. En el mismo acto se acuerda habilitar todas las semanas del mes de agosto para tramitar el recurso. El Gobierno y el Parlamento vascos agotan el plazo y presentan escritos de alegaciones el 31 de julio. Durante el mes de agosto se registran otros incidentes procesales menores (véanse los epígrafes 7 a 11 de los Antecedentes de la sentencia). Finalmente, mediante providencia de 8 de septiembre, el TC acredita el señalamiento para el 11 de septiembre de la reunión del Pleno para la deliberación y votación de la sentencia que, efectivamente, se aprueba este mismo día.

Este rápido recorrido, tanto en la tramitación administrativa para la interposición del recurso como en su tramitación procesal en el seno del TC, muestra a las claras la posibilidad de acelerar los trámites administrativos y procesales cuando un asunto es urgente, sin que ello vaya en detrimento de la calidad de las argumentaciones para acertar en el fallo. Es obvio que los informes de la Administración y el mismo dictamen del CdeE estaban ya elaborados antes de las fechas en que fueron oficial y formalmente emitidos. Es cierto también que esta rapidez sólo puede alcanzarse a condición de desatender los asuntos ordinarios y, por este motivo, debe ser utilizada única-

mente como excepción a la regla general. En este supuesto, la urgencia estaba más que justificada: la ley determinaba el 15 de septiembre como la fecha de convocatoria de un referéndum que, ya a primera vista, tenía visos de ser inconstitucional. En realidad, para decirlo de forma expresiva, esta Ley vasca es una de las más importantes chapuzas jurídico-constitucionales de los últimos tiempos y las argumentaciones para declararla inconstitucional no son especialmente difíciles dado que su inconstitucionalidad no sólo es aparente sino real. Por tanto, de un caso particular como éste no se pueden deducir criterios generales aplicables a otros supuestos que exijan la misma celeridad en la resolución.

Ahora bien, de este supuesto —así como de otros, en casos más difíciles, que también han sido resueltos con prontitud, por ejemplo los relacionados con la ilegalización de partidos, empezando por el enjuiciamiento de la misma Ley de Partidos Políticos— podemos extraer una lección: tanto los sujetos legitimados para interponer recursos y las partes a los que éstos puedan afectar, como el mismo TC, deben ser conscientes de que muchos actos parlamentarios o administrativos impugnados exigen rapidez en la respuesta jurisdiccional porque de no ser así, o bien se corre el riesgo de alterar el orden constitucional mediante el desarrollo legislativo y la aplicación de normas presuntamente inconstitucionales, o bien se paraliza la actividad de los órganos que deben desarrollar o aplicar la ley por la inseguridad jurídica que crea la sentencia pendiente. El caso de la sentencia pendiente sobre el estatuto de Cataluña es paradigmático de lo que queremos decir.

Además, la lentitud en resolver un caso puede condicionar al mismo contenido de la resolución judicial ya que la consolidación de determinados desarrollos legales, supuestamente inconstitucionales, ha influido muchas veces en los criterios empleados para resolver la sentencia o determinar el alcance de su fallo. En consecuencia, entraría dentro de una buena política constitucional alterar el orden de resolución de los recursos en función de las necesidades de resolución de los mismos. Es una simple cuestión de voluntad: cuando quieren, pueden. Como se demuestra en la sentencia de la que tratamos.

MARC CARRILLO LÓPEZ

De acuerdo con lo que refleja el informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, la impugnación de la Ley vasca se fundamenta en dos tipos de reproches de inconstitucionalidad. Uno, relativo a la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo la convocatoria y, otro, referido a la inconstitucionalidad de las decisiones que se proponían someter a consulta.

En síntesis, los argumentos del Consejo de Estado favorables a la presentación del recurso se basan en considerar que; el procedimiento legislativo seguido (de lectura única) para la tramitación del proyecto de ley no fue el idóneo, de acuerdo con lo previsto por el Reglamento del Parlamento Vasco

(RPV); el País Vasco carece de competencia para la convocatoria de la consulta y por consiguiente vulnera lo dispuesto en los artículos 92 y 149.1.32ª CE y en la *Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre modalidades de referéndum*, tanto en lo relativo a la convocatoria de la consulta como en lo concerniente a las normas reguladoras de su desarrollo; finalmente, el Consejo de Estado añade también argumentos acerca del objeto de la consulta, considerando que la Ley vasca «trasciende el ámbito de interés y de competencias de la Comunidad Autónoma, afecta al interés del Estado y de los demás territorios de España» y concluye que la «admisión de la iniciativa vasca, en suma, supondría aceptar que una fracción del electorado pudiera, en hipótesis, abrir un auténtico proceso constituyente, expresándose, con crudeza, no sólo la tensión entre una democracia representativa y los instrumentos de participación directa, sino también entre el pueblo español como titular de la soberanía y una parte del mismo a la que se reconocería en la práctica una capacidad exorbitante de las competencias de ámbito territorial limitado y afectantes al orden constitucional establecido».

La decisión de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en el ejercicio de la función que le corresponde como alto órgano consultivo del Gobierno, de dictaminar con carácter previo a la interposición del recurso, sobre la impugnación de la *Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de Convocatoria y Regulación de la consulta popular* (art. 22.6ª LCE), de abordar los aspectos formales y materiales que subyacen a la norma objeto de dictamen es adecuada. En efecto, habida cuenta de las argumentaciones contenidas en los informes de los Ministerios de Interior y de Administraciones Públicas, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita del Presidente del Gobierno que promueva un recurso de inconstitucionalidad, resulta coherente que el Consejo de Estado aporte en su dictamen los fundamentos jurídicos que crea más pertinentes que vengan referidos a *todos* los aspectos que los órganos activos de la Administración central del Estado han expuesto en relación a la procedencia del recurso de inconstitucionalidad y que aparecen reflejados en el expediente administrativo. Cuestión distinta es si en otro orden institucional y, más concretamente, en el ámbito jurisdiccional protagonizado por el Tribunal Constitucional, procedía abordar también en toda su dimensión todas las cuestiones relativas a la adecuación al bloque de la constitucionalidad del contenido de la *Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de Convocatoria y Regulación de la consulta popular*. Sobre ello se volverá más adelante, al responder a la segunda pregunta de esta encuesta.

El Informe de la Comisión Permanente versa sobre los aspectos formales, competenciales y materiales de la Ley 9/2008. La pertinencia del recurso de inconstitucionalidad deriva sobre todo de la competencia ejercida por el Parlamento vasco por la que autoriza al Lehendakari para someter a consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo y, con carácter no vinculante, dos preguntas que aparecen en el apartado 1 letras a) y b) del artículo único de la citada Ley, sobre las que el electorado vasco debía pronunciarse el 25 de octubre de 2008.

En efecto, la convocatoria de la consulta se inserta en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado de «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». (art. 149.1.32ª CE). Se trata de una consulta que se proyecta sobre unas cuestiones de indudable calado político e institucional: la primera de ellas, acerca del apoyo a un proceso dialogado de la violencia, siempre que previamente el grupo terrorista ETA manifieste de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre; en la segunda se pregunta si la ciudadanía está 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 trascendencia política del objeto de la consulta y su eventual incidencia institucional parece fuera de toda duda razonable, como se encarga de poner de relieve la Exposición de Motivos de la Ley, cuando se afirma que el objetivo es «alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español». Por un lado, el apoyo que se reclama del electorado a un proceso político para el fin del terrorismo de ETA (cabe pensar que la referencia al «final dialogado de la violencia» se refiere a la que practica este grupo terrorista) implica a los poderes públicos y la ciudadanía del País Vasco y del conjunto del Estado. Y por otro, la expresión normativa que —forzosamente— debiera tener en el futuro el «Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco», parece obvio que, más allá de los términos ambiguos en los que en este aspecto se expresaba la segunda pregunta, la trascendencia no sólo *ad intra* sino también *ad extra* del País Vasco, habrían de ser una lógica consecuencia del sentido de la pregunta. Sobre todo, si el proceso político iniciado con la Ley de la Consulta pretendía tener —como es obvio en toda ley— alguna finalidad política y jurídico-institucional. Dicho sea esto desde la lógica que preside el uso del sentido común y al margen de cualquier proceso de intenciones al respecto. Sobre esta cuestión se incidirá en los dos apartados siguientes.

Se trata, por tanto, de una consulta a la ciudadanía en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre decisiones de especial trascendencia tanto para dicha Comunidad como para el conjunto del Estado. De acuerdo con los términos empleados por la Constitución en el artículo 92.1, la especial trascendencia es un presupuesto previo para que aquellas decisiones puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Y dicha convocatoria de referéndum corresponde ser formalmente convocada por el Rey a propuesta —preceptiva— del Presidente del Gobierno, siempre que previamente haya sido autorizada por el Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE).

La cuestión más relevante que justifica la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad, que el dictamen del Consejo de Estado aconseja presentar al Gobierno, es la ausencia de competencia de la Comunidad Autónoma del

País Vasco para aprobar una ley de la naturaleza de la Ley 9/2008, en la medida que ignora la preceptiva autorización de la consulta que para llevarse a cabo, requeriría la intervención de los únicos órganos competentes para hacerlo, que no son otros que el Presidente del Gobierno y el Congreso de los Diputados. En este sentido, el Parlamento vasco carece de competencia para autorizar al Lehendakari para que éste someta la consulta a la consideración del electorado vasco, porque el art. 149.1.32^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», y, asimismo, el art. 92 CE determina que en el referéndum consultivo sobre decisiones de especial trascendencia, la propuesta de la consulta corresponde al Presidente del Gobierno, mediando previamente la autorización del Congreso de los Diputados.

Un segundo argumento acerca de la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad es el referido a la ausencia en el Estatuto de autonomía del País Vasco, de una explícita previsión de un título competencial en materia de consultas populares. En este ámbito, los nuevos Estatutos aprobados recientemente contemplan una previsión al respecto en relación con las consultas populares que puedan llevarse a cabo en el ámbito autonómico o local. El Estatuto de Autonomía de Cataluña lo prevé en su art. 122, cuando establece que «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la misma Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, fóruns de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de los previstos en el art. 149.1.32^a CE». En los mismos términos se expresan el art. 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el art. 71.27^a del Estatuto de Autonomía de Aragón. No es el caso del Estatuto vasco de 1979, sin que la competencia sobre esta materia pueda derivarse, de forma implícita, de la invocación a los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera de la CE o de la Disposición Adicional Única del Estatuto, en la medida que la actualización del régimen foral se ha de entender enmarcada en el ámbito de lo establecido por el ordenamiento jurídico, esto es, de acuerdo con la CE y el Estatuto. Quedaría no obstante la posibilidad, aún sin la explícita previsión estatutaria de un título competencial expreso, que la competencia en materia de consultas populares se entendiese como una derivación implícita de la competencia exclusiva del País Vasco para la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1^a CE y 10.2 EAPV). Sin embargo, ésta es una interpretación que comportaría otorgar una notoria *vis expansiva* al alcance que debe tener la autoorganización de la propias instituciones, en la medida que su ámbito material ha de quedar delimitado por la regulación del entramado orgánico de la institución, pero no a la regulación de la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión de los entes públicos. Dicha participación ciudadana constituye uno de los principios constitucionales de funcionamiento de las administraciones públicas que presenta suficiente grado de especificidad —la expresión de voluntad del ciudadano titular de derechos sobre un tema concre-

to— como para reducirla al estricto ámbito de la competencia exclusiva en materia de organización de las instituciones de autogobierno.

En este sentido, parece que queda fuera de duda que la Ley del Parlamento vasco 9/2008, de Consulta popular se proyecta sobre el ejercicio del derecho de participación política de la ciudadanía vasca sobre un tema de especial trascendencia, como es su futura relación con el resto del Estado y no sobre la regulación de la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Asimismo, procede recordar que el alcance del título competencial de las Comunidades autónomas, referido a la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1ª CE) la STC 132/89, FJ 21, precisa que «(...) tal título se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa (STC 76/1983, FJ 38)...». Razón por la que resulta muy forzado incluir en el ámbito material de la organización política autonómica, el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, sin que exista una previa previsión en el Estatuto.

ENRIC FOSSAS ESPADALER

En primer lugar querría señalar una cuestión menor sobre la regulación de este tipo de dictámenes. El dictamen del Consejo de Estado nº 1.119/2008 se emite con base en la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, según la cual la Comisión Permanente deberá ser consultada sobre la «impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso» (art. 22.6). Se trata de una función que ya venía ejerciendo el Consejo de Estado de acuerdo con la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que curiosamente contemplaba la posibilidad de que el dictamen se emitiera con carácter previo o posterior a la impugnación. El precepto legal parece referirse, puesto que utiliza idéntica redacción, a la impugnación contemplada en el art. 161.2 CE, que puede realizar el «Gobierno» frente a «disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas» (art. 76 LOTC), aunque el mismo Consejo de Estado ha declarado que también incluye los recursos de inconstitucionalidad. Ahora bien, la legitimación para la interposición de estos últimos corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno [art. 162.1 a) CE; art. 2.1 i) Ley 50/1997, del Gobierno], y no al Gobierno, que se limita a solicitar su interposición. Como puede leerse en el Dictamen nº 1.119/2008, es la Ministra de Administraciones Públicas quien envía al Consejo de Estado un expediente en el que consta «la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional» frente a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, que es el escrito que se somete a consulta. Ello suscita la siguiente cuestión: si a pesar de su dicción, el citado art. 22.6 exige dic-

tamen previo también respecto de los recursos de inconstitucionalidad, quien debería solicitarlo es el órgano que está constitucionalmente legitimado para interponerlo, en este caso, el Presidente del Gobierno.

Entrando ya en el contenido del dictamen, destacaría lo siguiente. En primer lugar, el Consejo de Estado avala los dos motivos de inconstitucionalidad, de carácter competencial y material, que figuraban en la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros, pero añade un eventual tercer motivo, de carácter procedimental: la aprobación de la Ley por el procedimiento de lectura única no encontraría amparo en el Reglamento parlamentario de la Cámara Vasca, lo que según el Consejo de Estado «puede viciar la Ley». Este motivo fue luego denunciado como un vicio de inconstitucionalidad por el Abogado del Estado en el escrito de su recurso. En segundo lugar, el Consejo de Estado estima que la comprobación de la falta de competencia para dictar la Ley que se pretende impugnar exige verificar si la consulta prevista en aquélla es una «consulta popular por vía de referéndum», llegando a la conclusión afirmativa. Pero una vez concluido lo anterior, el dictamen realiza una tortuosa argumentación para constatar el vicio de competencia, en la que se acude al carácter excepcional de los cauces de democracia directa (aunque quizás propiamente sería semidirecta), a la doble reserva de ley orgánica (arts. 92.3 y 23.1 CE), a las recientes reformas estatutarias, y finalmente a los respectivos títulos competenciales (art. 149.1.32 CE; art. 9.2 EAPV), que a mi juicio hubieran sido suficientes para enjuiciar si la Ley conculca el orden constitucional de competencias. El mismo dictamen considera que la ausencia de un título competencial específico en el EAPV sería suficiente para constatar la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para convocar y regular la «consulta» que se prevé en la Ley impugnada. Sin embargo, al examinar el motivo de inconstitucionalidad material que figura en la citada propuesta, el dictamen lo avala con el argumento de que el objeto de la consulta trasciende los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma, y dicha consulta «pondría en riesgo el orden constitucional del Estado», vulnerándose así los arts. 1.2 CE y 2 CE, además del art. 168 CE. Este motivo de inconstitucionalidad, que será esgrimido por el Abogado del Estado, y acogido por la STC 103/2008, es discutible en algunos puntos, como diré al responder a las siguientes preguntas.

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Las cuestiones que se plantean en el Dictamen 1119/2008, del Consejo de Estado, son, básicamente, las que luego enjuiciará también el Tribunal Constitucional. Por tanto, no adelantaré ahora las respuestas incluidas en los siguientes apartados. En todo caso, debe apuntarse ya que, en la línea de lo que sostendré luego, el Consejo de Estado se centra en la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para la convocatoria, haciendo un tratamiento más somero de la inconstitucionalidad material de las decisiones que se propone someter a consulta. Efectivamente, la constatación de la falta de

competencia de la Comunidad Autónoma para convocar sin autorización del Estado esta consulta parecen suficientes para la declaración de inconstitucionalidad, sin tener que adentrarse en el objeto concreto, aunque finalmente también dedica una breve reseña a esta cuestión. En cuanto a la inexistencia de título competencial los elementos advertidos en este Dictamen que luego no aparecen en la Sentencia se refieren sobre todo a que, a juicio del Consejo de Estado, no sólo se vulnera el art. 149.1.32 CE sino también el propio Estatuto de Autonomía pues ni siquiera se aplican sus previsiones para otros referenda (arts. 46.2 y 47) que establecen la autorización previa estatal. En cualquier caso, está claro que estos referenda estatutariamente previstos en relación a la reforma estatutaria o a la incorporación de Navarra al «régimen autonómico vasco» (DT cuarta CE) no pueden asimilarse al que constituye nuestro objeto, por su naturaleza consultiva y no vinculante. Esto incide en la convocatoria pues resulta indiscutible que en el referéndum consultivo esa convocatoria debe ser autorizada por el Estado (art. 149.1.32 CE) mientras que en los estatutariamente previstos la cuestión puede ser objeto de discusión.

IGNACIO TORRES MURO

El dictamen del Consejo de Estado (nº 1.119/2008) me parece excelente tanto en la forma como en el fondo. En la forma, porque desarrolla de manera ordenada el análisis de los problemas de constitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco; y, en el fondo, porque las dudas que manifiesta acerca de la adecuación de la misma a nuestra norma suprema —dudas que habrán de ser desarrolladas, apoyándose en el mismo, como es patente, en la STC 103/2008, de 11 de septiembre— están argumentadas de una manera muy correcta, conduciendo a la que, sin duda, es la solución adecuada de todo el problema: la de que nos hallamos ante una norma inconstitucional.

Este pronunciamiento no podía hacerlo, eso está claro, el alto órgano consultivo, pero sí conviene resaltar que todo el debate posterior a su dictamen se mueve en las coordenadas que éste ha marcado, entre otras cosas porque el recurso del Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional las sigue fielmente. Fue, por tanto, un acierto consultarle, y el Consejo de Estado ha dado aquí el do de pecho, demostrando que en su estructura —Presidente, consejeros y letrados— se encuentran algunos de los mejores juristas de nuestro país, lo que determina que sus dictámenes en asuntos especialmente espinosos, como el que aquí nos ocupa, puedan ser de gran utilidad, como ha sucedido en este caso.

La conclusión que alcanza —«Que existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008...» (pág. 33)— es, a mi modesto juicio, incontestable por muchas, y muy buenas, razones, que se sintetizan en la correcta afirmación del Consejo de Estado de que dicha ley «pone en cuestión el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado en su conjunto» (pág. 32).

DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL; SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

2.ª ¿Qué juicio le merece el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ha asumido el Recurso por unanimidad y, en particular los términos en que en esta ocasión el TC ha articulado la relación entre supremacía constitucional y principio democrático?

ANTONIO BAR CENDÓN

Ver respuesta a la pregunta tercera.

FRANCESC DE CARRERAS SERRA

Como ya he dicho, el juicio general es positivo dado que son convincentes las argumentaciones respecto a la inconstitucionalidad de la ley desde el punto de vista formal y ellas bastan para declarar la inconstitucionalidad de la ley.

En efecto, por un lado, el Parlamento vasco no está legitimado para aprobar una ley que permita convocar un referéndum. En la sentencia se deja meridianamente claro que lo que se propone no es, como alegan el Gobierno y el Parlamento vascos, una consulta efectuada con el objeto de facilitar «la participación de todos los ciudadanos en la vida política», según establece el art. 9.2 e) del Estatuto vasco, sino que es un auténtico referéndum consultivo para el que se necesita la autorización del Estado, según prescribe el art. 149.1. 32ª CE. Por otro lado, no está justificado que la ley se apruebe por el procedimiento de lectura única dado que no se atiende a lo establecido en el art. 119 del Reglamento del Parlamento vasco: no sólo no concurren las circunstancias que en el mismo se prevén sino que indudablemente el contenido afecta a materias (especialmente el régimen electoral) que están expresamente excluidas de poder ser tramitadas por dicho procedimiento, alterando así «de modo substancial» el proceso de formación de la voluntad en el seno de la cámara vasca. Como se desprende de la doctrina establecida en la STC 99/1987, reiterada en otras ocasiones y confirmada en la sentencia que examinamos, tal vicio en el procedimiento origina la inconstitucionalidad de la ley, siendo de aplicación dicha doctrina en el supuesto que nos ocupa. Por tanto, por razones de competencia y de procedimiento legislativo, la Ley vasca debe ser considerada inconstitucional, como así lo establece la sentencia en el fallo.

Ahora bien, mucho menos convincentes son, a mi parecer, los argumentos sobre la llamada inconstitucionalidad material o substancial, sostenidos en el Fundamento 4 (y en la parte final, apartado 3.8 del dictamen del CdeE) En efecto, dicha inconstitucionalidad se deduce de una de las dos preguntas que

debe formular el referéndum, en concreto la pregunta b) del mismo. En esta pregunta, se formulan dos cuestiones al ciudadano: primera, si está de acuerdo en iniciar un proceso de negociación entre los partidos políticos vascos con el objetivo de alcanzar un acuerdo «sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco»; y, segunda, si el ciudadano da su conformidad para que dicho acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010.

En cuanto a la primera cuestión, es evidente que el pueblo vasco (se supone que con este término se denomina al conjunto de ciudadanos españoles que gozan de la condición política de vascos, según establece el art. 7.1 del Estatuto) no tiene, a menos que se reforme la Constitución, este «derecho a decidir», equivalente a lo que suele denominarse en derecho internacional «derecho a la autodeterminación de los pueblos». Ahora bien, la formulación de la pregunta, en sí misma, no altera el orden constitucional porque no tiene efectos jurídicos, cada uno de los ciudadanos que componen este pueblo vasco es titular del derecho fundamental a la libertad de expresión consagrado en el art. 20 CE y, en virtud del mismo, puede contestarla libremente para que los partidos destinatarios de su respuesta la tengan en cuenta. Ciertamente, no puedo estar más de acuerdo con todo lo que se dice en este fundamento (sobre el que luego volveremos) y también que la intención del legislador vasco de querer alterar su estatus autonómico por vías que, en su caso, para ser adecuadas a la Constitución, exigirían reforma constitucional y, por tanto, tal como están formuladas resultan en la actualidad claramente inconstitucionales. Ahora bien, repetimos, la pregunta en sí misma —e, incluso, las respuestas que le pueden dar los ciudadanos vascos— sólo son propuestas políticas pero no son actos jurídicos susceptibles de ser enjuiciados por el TC. Intentemos razonar esta opinión.

A mi modo de ver, la sentencia —también el dictamen del CdeE— ha comprendido mal el contenido de la Ley vasca. Una lectura de la Ley nos hace ver que este contenido se limita a tres puntos muy concretos:

- 1.º El Parlamento vasco autoriza al lendakari a someter a consulta de los ciudadanos del País Vasco con derecho de sufragio activo dos cuestiones cuyo contenido, como ya hemos señalado (art. único, apartado 1). Esta consulta, como dice el texto legal, no tiene carácter vinculante.
- 2.º La consulta se celebrará el 26 de octubre del 2008 y se tendrá por convocada por el lendakari el 15 de septiembre anterior (art. único, apartado 2).
- 3.º La consulta se regulará por la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento vasco, con las adecuaciones y adaptaciones que se establecen en los apartados 1 y 2 de la Disposición Adicional.

Delimitado así este contenido, la inconstitucionalidad sustancial deriva, a mi parecer, únicamente de la cuestión competencial, es decir, deriva de que el Parlamento vasco no tiene competencia alguna para autorizar que el lendakari

convoque un referéndum consultivo, siendo el contenido de las preguntas que se formulen indiferente desde el punto de vista constitucional porque, dado su carácter de preguntas y no teniendo las respuestas valor vinculante para los poderes públicos, no anticipan consecuencias jurídicas y, por consiguiente, no son susceptibles de ser enjuiciadas constitucionalmente. Es decir, como meras preguntas que son, no pueden vulnerar los arts. 1.2 y 2 de la CE. Por tanto, lo material y substancial es el acto jurídico de autorizar la convocatoria de un referéndum, ya que ésta es la verdadera naturaleza jurídica que oculta el término consulta, una cuestión que ha quedado brillantemente evidenciada en los fundamentos 2 y 3.

Además, también cabe señalar la confusa y equívoca —probablemente antiestatutaria y quizás, también, inconstitucional— redacción de determinados pasajes de la Ley. Por un lado, en el primer inciso del apartado 1 del art. único, la Ley autoriza al lendakari (no se sabe muy bien en virtud de cuáles competencias parlamentarias) para que someta al pueblo vasco a una consulta. Después, en el apartado 2 del art. único, se establece que la «consulta se celebrará el sábado 25 de octubre de 2008 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se tendrá por convocada por el lendakari el día 15 de septiembre de 2008». Según esta redacción, aunque se afirme que la ley autoriza al lendakari para llevar a cabo la consulta, éste no tiene ni siquiera poderes no sólo para establecer la fecha de la consulta sino tampoco para convocar formalmente la misma, ya que el Parlamento vasco, mediante ley, se subroga estas facultades en su nombre. A esta chapuza técnico-normativa —en la cual no vale la pena entrar, porque no es necesario para la resolución del caso, aunque quizás resultaría interesante— dedica el Abogado del Estado unas jugosas consideraciones en su escrito de impugnación que vienen resumidas en los inicios del apartado 3 de los Antecedentes de la sentencia.

Por consiguiente, según mi opinión, la inconstitucionalidad de la Ley viene determinada por el inadecuado procedimiento legislativo utilizado —el de lectura única— y porque ni el Parlamento vasco ni el lendakari son competentes para convocar un referéndum consultivo. El hecho de que una de las preguntas que se proponen pueda incitar a cometer en el futuro actos que sin duda serían contrarios a la Constitución es una mera cuestión política no susceptible de ser enjuiciada conforme a derecho. A lo más, puede dar lugar, simplemente, a una inconstitucionalidad virtual pero no a una inconstitucionalidad real y, por consiguiente, no es una razón de peso para declarar la inconstitucionalidad de la Ley.

MARC CARRILLO LÓPEZ

Objetivamente, que una decisión jurisdiccional se tome por unanimidad constituye un elemento positivo que, en principio, refuerza la *auctoritas* del órgano jurisdiccional que la ha acordado. Pero esta cualidad exige que la resolución haya abordado con precisión y suficiencia todas las posibilidades in-

terpretativas que razonablemente ofrezca el caso sometido a su jurisdicción. Y, probablemente, no es seguro que la STC 103/2008 lo haya conseguido en todos sus términos.

El Tribunal fundamenta su decisión de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del contenido íntegro de la Ley del Parlamento vasco 9/2008 en tres razones: 1) la incompetencia del Parlamento vasco para aprobar una ley de esta naturaleza, por vulneración del artículo 149.1.32ª CE; 2) el objeto o contenido de la Ley supone una infracción de los arts. 1.2 y 2 CE, en la medida que supone una reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y 3) la inadecuación del procedimiento parlamentario de lectura única por el que fue aprobada la ley supone incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, dado que, atendido el contenido de la Ley, se ven afectadas expresamente excluidas por el art. 119.3 de RPV, como es el caso del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos en el art. 23 CE.

Se trata de una resolución jurisdiccional que en su estructura interna resulta en buena parte tributaria del informe del Consejo de Estado. Los tres elementos de inconstitucionalidad que sirvieron al alto órgano consultivo para justificar la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad, han sido tenidos en cuenta por el Tribunal Constitucional para fundamentar su decisión. Y es en este primer aspecto de la STC 103/2008, que cabe considerar que el *modus operandi* del Tribunal no tiene porqué coincidir con el seguido por el Consejo de Estado. En la función consultiva del Gobierno que le corresponde, resulta lógico que en su análisis de la Ley del Parlamento vasco, el Consejo, para mejor asesorar al Gobierno, se extendiese sobre todos los posibles aspectos de su inconstitucionalidad, tanto los que resultaban evidentes por razón de la competencia ejercida, como los que pudiesen derivarse de su aplicación en el futuro más inmediato. Pero éste no es exactamente el caso del Tribunal Constitucional, cuyo juicio de constitucionalidad ha de limitarse materialmente a los vicios de inconstitucionalidad del todo punto evidentes, sin perjuicio de las alegaciones que las partes (en este caso, los fundamentos impugnatorios del recurso presentado por el Abogado del Estado) hayan tenido a bien exponer en el procedimiento contradictorio que precede a la sentencia. Sobre todo cuando, como ocurre en este caso, ya se daba —*ab initio*— una manifiesta causa de inconstitucionalidad basada en la falta de competencia del Parlamento vasco para autorizar al Lehendakari someter a consulta de los ciudadanos las dos preguntas descritas en la Ley.

Atendido el contenido de la Ley del Parlamento vasco 9/2008, su inconstitucionalidad se deriva —sobre todo— de la manifiesta incompetencia para autorizar una consulta popular como la descrita, sin el proceso previo de autorización previsto en el art. 92.2 CE. En este sentido, las razones de ello han sido expuestas en la respuesta a la primera pregunta: el Parlamento vasco carece de competencia para autorizar al Lehendakari para que éste someta la consulta a la consideración del electorado vasco, porque el art. 149.1.32ª

CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», y, además, el art. 92 CE determina que en el referéndum consultivo sobre decisiones de especial trascendencia, la propuesta de la consulta corresponde al Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados. Siendo ello así, probablemente hubiese sido suficiente que el Tribunal se hubiese limitado a declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley 9/2008, por razones de competencia, sin necesidad de entrar en las cuestiones relativas al procedimiento parlamentario empleado por la Cámara autonómica para su aprobación ni, especialmente, tampoco en las referidas al objeto de Ley. La razón fundamental para que el Tribunal hubiese limitado su decisión a este aspecto de la Ley 9/2008 se cifra en que la ausencia de competencia para autorizar dicha consulta, es el contenido normativo de la Ley que ofrece una concreción jurídica sin fisuras. Se trata de una competencia estatal que la Comunidad Autónoma ejerce con manifiesta carencia de título competencial.

El contenido material de la Ley se concreta en el contenido de las dos preguntas y en la finalidad perseguida que se expresa en la Exposición de Motivos, que como tal no forma parte del contenido dispositivo de la norma pero es evidente que permite interpretar su finalidad. En este caso, no ofrece dudas: «el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español». Pero más allá de la competencia estatal (art. 149.1.32ª CE) que infringe la Ley vasca, el contenido específico de las preguntas se ubica en un terreno de concreción jurídica más genérico: sobre todo, en la primera, «...apoyar un proceso de final dialogado de la violencia...»; y en la segunda, si bien se pueden razonablemente presuponer futuras consecuencias jurídico constitucionales de especial relevancia, es lo cierto que la ley se refiere también con una cierta dosis genérica al inicio por parte de los partidos vascos sin exclusiones de «...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». Pero en la primera pregunta, no se especifica en qué consiste, *grosso modo*, el contenido de dicho Acuerdo democrático. Ni tampoco, en la segunda se delimita el alcance del llamado «derecho a decidir» del pueblo de la Comunidad Autónoma, aunque sin especial esfuerzo hermenéutico pueda presuponerse que el objeto del mismo se enmarque en el contexto de la relación del País Vasco y el conjunto de España. En este sentido, parece lógico pensar que la Ley respondía a una iniciativa política que de haberse llevado a cabo la consulta, debía de aparecer —según fuese su resultado— como instrumento para instar a la propuesta de convocatoria de un referéndum por aquel órgano que únicamente podía hacerlo, el Presidente del Gobierno. Y, ciertamente, el trasfondo constitucional de esta más que probable y calculada ambigüedad de la parte dispositiva de la Ley 9/2008 resultaba indudable. Pero justamente porque una parte del alcance de esta Ley, se situaba en el terreno más genérico del análisis de los efectos de sus potencia-

lidades jurídicas sobre el marco de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, es la razón por la que no era del todo necesario que el Tribunal llegase a pronunciarse, mas si la manifiesta ausencia de competencia del Parlamento vasco ya permitía declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley, sin necesidad de entrar en el fondo de la cuestión. La supremacía de la Constitución era argumento suficiente para llegar a la citada conclusión.

El Tribunal ha entrado en las cuestiones de fondo, optando por dar congruente respuesta a los argumentos expuestos por el Abogado del Estado y, quizás algo menos, a algunos de los argumentos del Parlamento y del Gobierno vasco, relativos a la justificación de la competencia con base en el título competencial relativo a la autoorganización de sus instituciones de autogobierno y en los derechos históricos. En su argumentación aporta unos razonamientos que en algunos casos resultan discutibles. A modo de ejemplo, cabría evocar el relativo a un posible o eventual referéndum de reforma estatutaria al que se refiere el Tribunal, como consecuencia de la Ley 9/2008, en el marco de una nueva relación entre el País Vasco y el Estado. El Tribunal sostiene que «...si esa nueva relación se tratara de alcanzar únicamente mediante la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco el referéndum no tendría sentido ni cabida en este momento inicial, pues la consulta popular sólo es posible para la ratificación de la reforma una vez aprobada por las Cortes Generales» (FJ. 4) . Pues bien, este argumento es en exceso categórico, porque el referéndum de ratificación no es la única posibilidad factible. Porque si bien el referéndum de reforma estatutaria del art. 147.3 CE y del art. 46.1 d) del EAPV tiene por objeto —ciertamente— la ratificación de la misma y, por tanto, se produce en la fase final del proceso de revisión estatutaria, nada impide que el Presidente del Gobierno, en uso del referéndum consultivo del art. 92 CE, pueda tomar la opción de oportunidad política, consistente en plantear en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma un referéndum consultivo sobre una decisión política de especial trascendencia a los ciudadanos de la citada Comunidad (por ej., el País Vasco). En este sentido, lo que por las razones competenciales no puede hacer el Parlamento vasco y por esta razón la Ley 9/2008 es inconstitucional, no hay impedimento constitucional explícito ni implícito para que lo pueda hacer el Presidente del Gobierno para el País Vasco, con el contenido que, desde el ámbito de la decisión política, crea más oportuno atribuir al objeto del referéndum. Lo cual permite sostener que el referéndum de ratificación no es la única posibilidad —como sostiene el Tribunal— de referéndum. Lo que, por otra parte —si se permite una breve consideración de orden metajurídico— quizás algún día quepa evaluar la posibilidad de que el Presidente del Gobierno pueda hacer uso de ese instrumento constitucional de democracia directa en el País Vasco y, probablemente, también en el conjunto de España.

El tratamiento que el pronunciamiento del Tribunal ofrece a la relación entre supremacía constitucional y principio democrático, parte de la base de la relación existente y que difícilmente puede ser negada entre la finalidad de

la Ley vasca de Consulta, por la que se establezcan «las bases de una nueva relación entre la Comunidad autónoma del País Vasco y el Estado español» (exposición de motivos) y el ejercicio del derecho de decidir del Pueblo vasco, en relación a un Acuerdo democrático (parte dispositiva, art. 1.b). En función de este punto de partida, el alto Tribunal considera que ello significa una infracción de los arts. 1.2 y 2 de la CE, porque en realidad el contenido de la consulta supone una reconsideración del orden constituido que requeriría una reforma constitucional ya que afecta al fundamento del orden constitucional vigente (art.2 CE), en la medida que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste —el conjunto del pueblo español— puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es evidente que la supremacía jurídica de la Constitución impide que por razones de competencia la Ley 9/2008 pueda permitir que el Parlamento vasco autorizase a que el Lehendakari —en una singular posición institucional intermedia entre la asamblea legislativa y la ciudadanía— convocase al pueblo vasco a pronunciarse. Pero como hemos visto, el Tribunal no sólo reconoce esto sino que va más allá y considera que las previsiones de la Ley únicamente tendrían sentido a través de una reforma constitucional. En la medida que la identidad del sujeto soberano era modificada por la Ley de Consulta. Luego, desde esta lógica, que de alguna manera avanza acontecimientos, es coherente, porque queda afectado el Título Preliminar (art. 1.2 y 2 CE) en relación con el Título VIII CE, que el Tribunal sostenga que la supremacía de la Constitución obligaría, para dar cabida a las previsiones que subyacían en la Ley 9/2008, a una apelación al procedimiento de reforma y con él al pronunciamiento directo del pueblo soberano, integrado por el conjunto del pueblo español, a través de la vía reforzada de revisión constitucional del artículo 168 CE.

ENRIC FOSSAS ESPADALER

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional efectivamente asume en su integridad los fundamentos impugnatorios del Abogado del Estado y acoge los tres vicios de inconstitucionalidad denunciados por aquél en su demanda: competencial, procedimental y sustantivo. A diferencia de otros pronunciamientos recientes, algunos de gran importancia, la STC 103/2008 es breve, clara y concisa, aunque a mi juicio podría haber sido aún más breve puesto que una vez concluido que la Ley impugnada vulnera el orden constitucional de competencias, ello era suficiente para declarar su inconstitucionalidad. Por otra parte, los Fundamentos Jurídicos dedicados al examen competencial (2 y 3) me parecen más convincentes y concluyentes que los dedicados a los vicios de inconstitucionalidad material (FJ 4) y procedimental (FJ 5).

En el enjuiciamiento del vicio competencial denunciado, el Tribunal procede como es habitual en este tipo de controversias: examina si la consulta

popular prevista en la Ley impugnada responde al concepto constitucional de «consulta popular por vía de referéndum», y una vez verificado que por sus características aquélla se encuadra en tal concepto, esencialmente formal, analiza cuál es la distribución de competencias prevista en el bloque de la constitucionalidad sobre esta materia, concluyendo que la Ley vulnera el art. 149.1.32 CE puesto que este precepto atribuye al Estado la competencia exclusiva para autorizar ese tipo de consultas, sin que en tal materia existan competencias autonómicas «implícitas» o «inherentes», como sostuvieron el Parlamento y el Gobierno Vasco en sus alegaciones. Se trata de una interpretación posible de las normas que actualmente integran el bloque de la constitucionalidad, y merece destacarse que el Tribunal considera vulnerado exclusivamente el art. 149.1.32 CE, que contiene el título competencial estatal, y no el art. 92 CE, que establece una reserva de ley orgánica. Es cierto que en el FJ 3 se invocan el art. 92.3 CE y la reserva de ley orgánica para regular «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución». Según el Tribunal, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, es «la llamada por el art. 93.2 CE para regular» lo que prescribe ese precepto, «siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, *añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE*: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales». Creo, sin embargo, que esta argumentación es discutible porque confunde títulos competenciales con reservas de ley orgánica, en concreto, la del art. 93.2 CE. Este precepto contiene efectivamente una reserva al legislador orgánico para regular las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, y así lo hace la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero. Ahora bien, estas modalidades de referéndum, contrariamente a lo que se afirma en el FJ 2 de la Sentencia, no son los únicos mecanismos de participación directa posibles en nuestro ordenamiento, a pesar del carácter excepcional que el mismo Tribunal les ha atribuido en algún pronunciamiento (STC 119/1995, de 17 de julio). Prueba de ello es que la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que no tiene carácter orgánico, contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos sometan a consulta popular asuntos de competencia municipal y carácter local, previa autorización del Gobierno (art. 71); y la Ley Orgánica 2/1980 excluye expresamente de su regulación dichas consultas «a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización» (Disposición Adicional). Y también lo probarían las disposiciones de algunos Estatutos de Autonomía, incluso antes de las últimas reformas, que contemplan la posibilidad de regular y convocar consultas populares en el ámbito de sus competencias, salvando lo dispuesto en el art. 149.1.32 CE. Estas «excepciones» creo que harían constitucionalmente posibles las consultas populares por vía de referéndum a nivel autonómico, que no están previstas en la Constitución, y por lo tanto no se registrarían por la Ley Orgánica 2/1980. Dichas consultas podrían estar reguladas por otra Ley orgánica, para cumplir con las reserva del art. 81 CE, y de acuerdo con el art. 149.1.32 requerirían la autorización del Estado para su convocatoria. Asimismo, serían constitucionalmente posibles las con-

sultas populares locales o autonómicas que no fueran «por vía de referéndum» (tal como ha interpretado este concepto el Tribunal), las cuales podrían ser reguladas por las Comunidades Autónomas y no requerirían la autorización del Estado *ex art.* 149.1.32 CE.

En el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad material, la *ratio decidendi* me parece aún más discutible. Se afirma en el FJ 4 que el contenido de la consulta afecta al fundamento del orden constitucional, es decir, a la «identidad y unidad del sujeto soberano», y que dicha afectación solo es factible a través del procedimiento de reforma constitucional previsto en el art. 168 CE, concluyendo que la Ley impugnada vulnera este precepto, además de los arts. 1.2 y 2 CE. Y ello porque dicha Ley presupone la existencia del Pueblo Vasco como titular de un «derecho a decidir» equivalente al titular de la soberanía, que es el Pueblo español.

Ahora bien, este razonamiento parte de una premisa que debilita el argumento: que la consulta convocada por la Ley vasca [la pregunta b), prevista en el artículo único] es «la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en una ‘nueva relación’ entre el Estado y la Comunidad Autónoma». Se trata de una interpretación del precepto legal difícil de compartir, pues la pregunta literalmente no proclama ningún sujeto soberano, ni plantea una reforma constitucional o estatutaria, ni propone una nueva relación político-constitucional entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español al margen de la Constitución. La pregunta solo versa sobre el *inicio de un proceso* de negociación entre partidos vascos, para alcanzar un *eventual acuerdo* entre ellos sobre el derecho a decidir del pueblo vasco, el cual sería *sometido de nuevo a referéndum* en el futuro (antes del 2010). No creo que pueda atribuirse a dicha pregunta la vulneración directa de los arts. 1.2, 2 y 168 CE por las razones que esgrime el Tribunal, pues tal vulneración solo podría ser potencial o hipotética, lo cual según doctrina del propio Tribunal no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de un precepto legal.

No estoy seguro de que el FJ 4 de la Sentencia contenga una argumentación novedosa sobre la relación entre supremacía constitucional y principio democrático. El Tribunal afirma que una nueva definición del *demos*, sujeto constituyente soberano, solo puede realizarse a través de un proceso de reforma constitucional, que actúa como una garantía de la supremacía de la Constitución, emanada del poder constituyente originario. El poder de reforma, o poder constituyente constituido, del que es titular aquel *demos*, no podría ser ejercido por un poder constituido autonómico, del que es titular solo de una parte de ese *demos*, al que no le está permitido revisar su identidad y unidad. Ésta es una construcción teórica que ya ha sido desarrollada en la doctrina española para intentar abordar la tensión que siempre existirá entre democracia y constitucionalismo. Pero no creo que con ella se dé una respuesta definitiva al problema que plantean las demandas políticas, expresadas democráticamente, de una parte de la población de un Estado que quiere abandonarlo o establecer una nueva relación con él. Se trata de un problema

político para el cual la mayoría de ordenamientos constitucionales no disponen de una solución «constitucional», y por ello las Constituciones democráticas, con raras excepciones, guardan silencio sobre la secesión. Por otra parte, es evidente que la reforma constitucional no es la solución «constitucional» a este problema político. La conocida decisión (se trata de una opinión consultiva) del Tribunal Supremo de Canadá, de 20 de agosto de 1998, es probablemente el intento más avanzado de buscar dicha solución, pero incluso ese pronunciamiento ejemplar dejó diversos flancos abiertos, como han demostrado los acontecimientos, en particular las leyes posteriores aprobadas, respectivamente, por el parlamento federal de Canadá y la Asamblea legislativa de Quebec. Por supuesto, no pretendo trazar ningún paralelismo entre el intento de secesión de Quebec y el derecho a decidir del pueblo vasco. Entre otras razones, porque a mi juicio, y como ya he señalado, tal intento no es lo que plantea directamente la Ley impugnada, pues en ella aparece, en todo caso, solo como «futurible».

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Coincido plenamente con la sentencia en que la ley recurrida ha invadido la competencia reservada con carácter exclusivo al Estado por el art. 149.1.32 CE en materia de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, en la forma expuesta en los Fundamentos Jurídicos 2 y 3, con la salvedad que luego se hará. El problema es que ahí debía haberse quedado la sentencia. El Abogado del Estado alega vicios de inconstitucionalidad de carácter competencial, procedimental y sustantivo. Una vez advertido con toda claridad que el Parlamento vasco carece de competencia para autorizar y tener por convocada una consulta que es considerada un referéndum por razones materiales, más allá del nombre que se la denomine y, por tanto, declarada la inconstitucionalidad formal de la Ley 9/2008, del País Vasco, por extralimitación competencial, carece de sentido adentrarse en los vicios procedimentales en los que hubiese podido incurrir el legislador autonómico e incluso en el contenido de una ley aprobada sin título competencial para ello.

Desde el punto de vista competencial el pronunciamiento no podía ser otro que el apuntado por dos motivos que se explican bien en la sentencia: a) Estamos ante un referéndum, no ante otro tipo de consulta popular; y b) la competencia para autorizar la convocatoria de referéndum corresponde al Estado (art. 149.1.32 CE). En efecto, la sentencia define acertadamente el referéndum como una especie del género «consulta popular» cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral 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. En este sentido, para determinar si una consulta popular es un referéndum ha de atenderse a esos elementos. En el supuesto que nos ocupa

la Ley 9/2008 del País Vasco convoca una consulta sobre un asunto de trascendencia política a través de un proceso electoral con las garantías propias de estos procesos. Así se desprende de la Disposición Adicional de la Ley 9/2008 según la cual la consulta se regirá por la Ley 5/1990, de Elecciones al Parlamento Vasco. Por tanto, no cabe duda que la consulta convocada es materialmente un referéndum, si bien limitado a una parte del cuerpo electoral. En consecuencia, como la autorización de la convocatoria de referéndum es competencia exclusiva del Estado, algo que no discute ninguna de las partes, estamos ante una extralimitación competencial por vulneración del art. 149.1.32 CE. En lugar de aprobar una Ley al margen de su espacio competencial, la Comunidad Autónoma debería haber solicitado al Estado la autorización para convocarlo para que éste adopte la decisión sobre su celebración atendiendo a los intereses del conjunto del Estado.

A partir de ahí, carece de sentido el examen de la existencia o inexistencia de un título competencial autonómico para la convocatoria de consultas populares, y, con ello, la valoración que hace el Tribunal de las competencias implícitas. Culmina el hasta ahí impecable F.J. 3 con la afirmación de que no cabe ninguna competencia implícita en materia de referéndum. Sin embargo, que el Estatuto reconozca o no la competencia sobre consultas populares o que ésta sea expresa o implícita resulta irrelevante a nuestro objeto. Aunque el Estatuto hubiera reconocido esa competencia para convocar consultas de forma expresa, como ocurre en la mayoría de Estatutos, lo que no puede hacer la Comunidad Autónoma en ningún caso es autorizar la convocatoria de un referéndum. Y no, como dice el Tribunal, porque en un sistema en el que la regla general es la democracia representativa sólo pueden convocarse los referénda previstos en las normas del Estado, sino simplemente porque la competencia para autorizar la convocatoria de referénda consultivos, que es de lo que aquí se trata, corresponde al Estado con carácter exclusivo, conforme al art. 149.1.32 CE. En conclusión, para el supuesto enjuiciado resulta irrelevante la existencia o no de una competencia autonómica para convocar consultas populares y también la supuesta imposibilidad de competencias implícitas en relación al referéndum por suponer una excepción a la democracia representativa. Lo trascendente es que estamos ante un referéndum, desde la concepción material antes apuntada, más allá de la expresión utilizada, y la autorización de la convocatoria de un referéndum es competencia exclusiva del Estado. Por tanto, la Comunidad Autónoma no puede tener competencia para convocarlos, ni expresa ni implícita. Así se recoge de forma clara en los nuevos Estatutos de Autonomía. El art. 122 del Estatuto de Cataluña señala que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico (...) 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 art. 149.1.32 CE», redacción que se repite, con un tenor muy similar, en el art. 78 del Estatuto de Andalucía.

IGNACIO TORRES MURO

La STC 103/2008, de 11 de septiembre, es, a mi juicio, una decisión sustancialmente correcta, bien argumentada, y que alcanza la única solución posible, dentro del marco constitucional, al debate que se había planteado sobre la adecuación a nuestra norma suprema de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008.

Es, por otra parte, una sentencia relativamente concisa, contra lo que a veces ocurre con las decisiones del TC, lo que debemos agradecer. Aborda los problemas que resuelve «en corto y por derecho», como suele decirse, constituyendo por ello un ejemplo a seguir, en cuanto a la forma, por otras resoluciones del Tribunal.

La unanimidad alcanzada no deja de ser un valor importante, dado lo delicado de la cuestión que se trata, y los espectáculos de división en temas trascendentales a los que nos tiene acostumbrados el TC en los últimos tiempos. Confiere a la decisión que finalmente se toma un plus de legitimidad, que refleja el acuerdo, sobre los fundamentos de nuestro orden constitucional, entre personas que han demostrado frecuentemente sensibilidades distintas, y lo fuera del mismo que se encuentran las tesis de los partidos nacionalistas vascos, cosa que no es de extrañar desde el momento en que ya se excluyeron en su día del consenso que alumbró el texto de 1978.

Respecto a la articulación entre supremacía constitucional y principio democrático, no cabe duda de que nos encontramos ante uno de los temas eternos del constitucionalismo, y la sentencia, en sus consideraciones sobre el referéndum (FJ 2), articula unas reflexiones clásicas sobre la misma, resaltando que en España tenemos un sistema de democracia preferentemente representativa en el que, sin embargo, se prevén algunos mecanismos de democracia directa, sometidos a controles muy estrictos, de modo que la expresión de la voluntad popular está enmarcada, en todo caso, en unas reglas que la hacen verdaderamente válida, en la que es la paradoja clásica de aquella articulación: la de que el principio democrático no tiene sentido sino cuando se desarrolla dentro de un entramado que asegura que estamos ante la auténtica, y no mediatizada, expresión de los deseos de los ciudadanos. Para conseguir ese resultado es indudable que son necesarias una serie de garantías, que son las que se aseguran mediante el mecanismo de la supremacía constitucional.

En este sentido, me parece adecuado el razonamiento que se contiene en el FJ 4, cuando el TC dice que el respeto a los procedimientos de reforma constitucional, si se pretende cambiar los fundamentos de la Constitución, es inexcusable, por la muy simple razón que «tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho...para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica».

CONSTITUCIÓN, SOBERANÍA NACIONAL Y PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

3.ª ¿Cómo valora la relación que establece el Tribunal Constitucional entre Constitución, Soberanía Nacional y Principio de Autonomía?

ANTONIO BAR CENDÓN

La segunda y la tercera preguntas, en realidad, se refieren a la misma cuestión: el vicio de inconstitucionalidad material que la Sentencia del Tribunal Constitucional, del 11 de septiembre de 2008, aprecia en la Ley vasca 9/2008.

Debo comenzar por resaltar aquí, sin embargo, que la sentencia del Tribunal Constitucional estructura sus fundamentos jurídicos en torno a los mismos parámetros analíticos del Consejo de Estado, ya reseñados, es decir: *a)* los posibles vicios de inconstitucionalidad de carácter competencial —resaltando la competencia exclusiva del Estado sobre la autorización de convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32ª CE, en relación con los arts. 92.1 y 2 CE), que se ve invadida por la Ley vasca 9/2008. *b)* Los vicios de carácter material o sustantivo, por la vulneración de los arts. 1.2 y 2, en relación con el art. 168 y la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en la medida en que la Ley vasca 9/2008 reconoce un nuevo sujeto soberano al margen del Pueblo Español, con el que se pretende negociar la transformación de la estructura constitucional del Estado sin que se haya activado previamente, ni se pretenda activar el mecanismo de reforma constitucional previsto en el art. 168 CE. Y *c)* Los vicios de carácter procedimental, debidos a la inadecuación del procedimiento legislativo seguido por el Parlamento Vasco para la elaboración de la Ley 9/2008, dado que no se reunían las circunstancias exigidas por el art. 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco para aprobar la norma por el procedimiento de lectura única a instancia del Gobierno y sin la previa autorización del propio Parlamento.

La verdad es que la Sentencia del TC dedica mucho más espacio al vicio de incompetencia, realizando una extensa elaboración doctrinal sobre el concepto de referéndum y las diversas modalidades cubiertas por la Constitución. El argumento del Tribunal es que la «consulta» prevista en la Ley 9/2008 es, en realidad, un referéndum consultivo y, por lo tanto, algo que pertenece al ámbito competencial del Estado, cuya autorización es obligada a estos efectos.

Sin embargo, es evidente que el aspecto más relevante de la Sentencia es aquél que se dedica al análisis de los vicios de carácter material o sustantivo. Es decir, al análisis de la afirmación que hace la Ley vasca 9/2008 *a)* de la existencia del «derecho a decidir del Pueblo Vasco» y *b)* del establecimiento de «las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español». Para el TC, todo ello afecta sustantivamente al orden constitucional y sus fundamentos. Pues la Constitución prevé un solo ti-

tular de la soberanía, el Pueblo Español (art. 1.2 CE), y, por lo tanto, no admite en su seno otro sujeto soberano capaz de negociar con el Estado —constituído por el conjunto de la Nación española (art. 2 CE)— los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza (FJ 4). La definición de tal sujeto institucional, dotado de esa competencia, requiere una reforma previa de la Constitución, sujeta al procedimiento agravado previsto en el art. 168 CE.

En este sentido, sin embargo, el TC, reiterando jurisprudencia anterior, se manifiesta receptivo y abierto a la posibilidad de una reforma tan trascendente de la Constitución. Así —citando su STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7— sostiene que «siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales, no hay límites materiales a la revisión constitucional», añadiendo que, si bien «la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo», cabe su reforma total o sustancial. En todo caso, «el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable. Es más, tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar 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» (FJ 4).

Como se ha visto en la Introducción, pues, no puedo menos que coincidir plenamente con la visión del Tribunal Constitucional en este terreno.

FRANCESC DE CARRERAS SERRA

Creo que la relación entre estos tres elementos —como también la relación entre supremacía constitucional y principio democrático, estrechamente ligado a lo que se plantea en esta pregunta y que estaba aludido en la pregunta anterior— está subyacente en toda la sentencia pero no hay un desarrollo innovador que permita hacer sustanciosos comentarios al respecto.

En una sentencia algo anterior, la STC 247/2007, 12 de diciembre, sobre la constitucionalidad del nuevo estatuto de la Comunidad Valenciana —citada en el fundamento jurídico 4 de la sentencia que estamos analizando— el TC recoge los aspectos más substanciales de su doctrina acerca de la relación entre estos tres elementos. Vamos a resumirla.

En efecto, partiendo de los arts. 1.2 y 2 de la CE, se recuerda 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». Sin embargo, se advierte, «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 tal como se expresa en el art. 137 CE al decir que el Estado se organiza

territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de los respectivos intereses». Y en referencia a la autonomía, también se recuerda que, a diferencia de la soberanía, se trata de un poder limitado del que están dotadas las partes de un todo, que es el Estado, y que en ningún caso «el principio de autonomía puede oponerse al de unidad sino que es precisamente dentro de éste que alcanza su verdadero sentido».

También recuerda el Tribunal en la mencionada sentencia que «nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba». Todo ello determina la «forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales. De este modo, el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquella [la Constitución] «no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conservan unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito».

En el fundamento 4 de la sentencia que comentamos, todo ello está presente al enjuiciar la inconstitucionalidad material de los planteamientos que efectúa la Ley vasca. En efecto, la sentencia establece la imposibilidad de las finalidades mencionadas en la exposición de motivos de la ley en cuanto, partiendo de un supuesto derecho a decidir del pueblo vasco, pretende establecer una nueva relación entre la Comunidad del País Vasco y el Estado español mediante la reforma del Estatuto vasco y no, en su caso, mediante la reforma de la Constitución española. Ello, dice la sentencia, supondría una vulneración de los procedimientos de reforma constitucional y, por tanto, afectaría a los fundamentos del orden constitucional. En efecto, si esta hubiera sido la pretensión del referéndum y, con el tiempo, tales medidas se llevasen a cabo, es evidente que el intento vulneraría la Constitución y, por consiguiente, sería constitucionalmente ilegítimo. Los procedimientos formales, no lo olvidemos, son elementos sustanciales de la democracia.

MARC CARRILLO LÓPEZ

Al igual que se exponía con anterioridad, el Tribunal parte de la base que ofrece la interrelación existente entre el derecho a decidir del art. 1.b) de la Ley 9/2008 y la finalidad de la ley consistente en establecer las bases de una nueva relación entre la Comunidad autónoma del País Vasco y el Estado español, para sostener que ello supone «la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido, que habría de concluir eventualmente, en una nueva relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco». Por esta razón el Tribunal decide entrar en el fondo de la cuestión que podría derivarse de la Ley, que efectivamente no es otra que la relación entre

la Constitución y el principio de autonomía, en el marco del principio de soberanía que corresponde al conjunto del pueblo español.

En coherencia con su reiterada doctrina, el Tribunal parte de la base que el principio de autonomía no significa soberanía. Sostiene que a través del reconocimiento del derecho a decidir, la Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el «Pueblo Vasco» titular de este derecho que susceptible de ser ejercitado (art. 1.b de la Ley impugnada); y que dicho sujeto es equivalente al titular de la soberanía que es el Pueblo Español. Esta duplicidad de sujetos soberanos conduce a «la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir eventualmente, en una nueva relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco». Dado que la Constitución se basa en la unidad de la nación española, el Tribunal, obviamente, niega que el sujeto al que la ley se refiere como titular del derecho a decidir sea un sujeto soberano. Y añade que el ejercicio de ese derecho no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos, ya que supone una redefinición de la identidad y unidad del sujeto soberano en el orden constitucional constituido. En consecuencia, el único cauce para que ello sea posible son los procedimientos de revisión constitucional y no una consulta aunque carezca de carácter vinculante, «puesto que con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos».

Parece evidente, pues, que con su pronunciamiento el Tribunal decide levantar el velo de la ambigüedad que pudiese presentar la Ley 9/2008 en cuanto a alcance constitucional que podría tener el establecimiento del —en principio— genérico derecho a decidir de la ciudadanía vasca. Y en este sentido, se pronuncia explícitamente acerca de las cuestiones básicas que delimitan el debate jurídico que subyace al contenido de la Ley recurrida: autonomía política, soberanía y Constitución.

En este contexto destinado a determinar el alcance posible la Ley, no hay duda que si el derecho a decidir de la ciudadanía conduce a alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, ello supone una alteración de las previsiones constitucionales. En efecto, la autonomía política de la que gozan las Comunidades Autónomas se regula, de acuerdo con la Constitución, en el Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad. El título VIII de la Constitución fija unas reglas generales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las que la excepción referida a los derechos históricos del País Vasco como territorio dotado de régimen foral, ha de ser interpretada en el marco del bloque de la constitucionalidad (Disposición Adicional 1ª CE). No hay derechos ni competencias implícitas a los que fija el citado bloque.

No es posible, por tanto, una regulación de las relaciones con el Estado a partir de un Acuerdo que haya sido fruto de una decisión previa tomada exclusivamente por la ciudadanía del País Vasco, a través de los partidos políticos de ese ámbito territorial y después sometida a referéndum. El vicio de ori-

gen se centra en que el procedimiento diseñado no es el previsto en la Constitución ni en el Estatuto del País Vasco para la reforma del mismo. Razon por la cual la Ley impugnada no respetaría este requisito formal y, por tanto, la supremacía normativa de la Constitución.

El Tribunal Constitucional es certero también cuando afirma que la aplicación de la Ley 9/2008, supone una modificación del orden constitucional vigente, a través de la atribución de un «derecho a decidir» sobre las relaciones del País Vasco con el Estado, a un sujeto político —la ciudadanía vasca— distinto del sujeto soberano —la ciudadanía española en su conjunto—. El ejercicio de ese derecho, afectaría no sólo a los primeros sino también a todos los ciudadanos españoles en su conjunto. En consecuencia, la unidad del principio de soberanía del art. 1.2 CE, quedaría alterada lesivamente al atribuir una capacidad de decisión a un sujeto no legitimado para ello.

ENRIC FOSSAS ESPADALER

Tampoco en este concreto aspecto la STC 103/2008 aporta nada nuevo a la jurisprudencia recaída hasta hoy. El FJ 4 invoca la reciente STC 247/2007, pero la cita proviene de la STC 4/1981 (legislación sobre régimen local), en la que el Tribunal distinguió entre el principio de unidad de la Nación española, del que *parte la Constitución* porque mediante ésta se constituye en un Estado cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía (arts. 1 y 2); y el principio de autonomía, que se proclama *en la Constitución*, y se refleja en una concepción amplia y compleja de ese Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial que ejercen una parte del poder público, un poder no soberano al que llamamos autonomía (art. 137). El FJ 4 de la Sentencia que comentamos vincula esa afirmación de la Nación española como único sujeto constituyente con el poder de reforma constitucional que, en coherencia con el anterior presupuesto, recae en las Cortes Generales, representantes del pueblo español, y en éste mismo a través de referéndum. Como es sabido, el anterior argumento suele utilizarse para negar el carácter federal de nuestra Constitución, que no es fruto de un pacto entre entidades soberanas preexistentes sino de la decisión de un único sujeto constituyente («voluntad soberana de la Nación española» dice la Sentencia), al que en consecuencia se atribuye en exclusiva el poder de revisarla.

La relación que el Tribunal establece entre Constitución, soberanía nacional y principio de autonomía me parece una interpretación coherente de nuestro texto constitucional. Sin embargo, me suscita tres objeciones: 1) creo que esta argumentación era innecesaria para declarar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada, una vez constatado el vicio de naturaleza competencial: una Ley autonómica no puede convocar una consulta popular por vía de referéndum entre el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma, sin autorización del Estado, con independencia de su contenido; 2) la segunda pregunta prevista en el artículo único de la Ley del Parlamento Vasco no supone en sí

misma una redefinición del orden constituido, y solo hipotéticamente podría vulnerar los arts. 1.2, 2 y 168 CE; por ello la inconstitucionalidad material no se habría realmente producido; y 3) en el caso de que efectivamente se planteara en el futuro una demanda democrática de secesión, el argumento de la reforma constitucional no constituiría una solución «constitucional» adecuada al problema político que generaría.

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Como indicaba anteriormente, con la declaración de inconstitucionalidad formal por extralimitación competencial debería haber concluido el razonamiento del Tribunal. Sin embargo, en el FJ 4 continúa diciendo la Sentencia que debe examinarse también el motivo de «inconstitucionalidad material» alegado por el Presidente del Gobierno en cuanto se convoca la consulta partiendo de la existencia de un «derecho a decidir del pueblo vasco» y para establecer una nueva relación entre la CA del País Vasco y el Estado español. Ocurre, a mi juicio, que a partir de los fundamentos impugnatorios del Abogado del Estado, el Tribunal construye una doctrina sobre Constitución y soberanía nacional que parece asentarse más en los presupuestos políticos de la Ley que en la interpretación aséptica del contenido concreto de las normas enjuiciadas. Voy a intentar explicarlo.

El Tribunal dice que la Ley recurrida incurre en inconstitucionalidad porque «presupone la existencia de un sujeto, el pueblo vasco, titular de un derecho a decidir susceptible de ser ejercitado, equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las CCAA en las que se organiza». Desde una perspectiva política coincido en que esas son las premisas de las que parten los impulsores de la iniciativa. Sus antecedentes están en la propuesta de reforma estatutaria conocida como Plan Ibarretxe, rechazada en su día por el Pleno del Congreso. Mi discrepancia estriba en que no creo que la conclusión a la que llega el Tribunal: la ley presupone la existencia de un nuevo titular de la soberanía, el pueblo vasco, pueda extraerse de forma indubitada de la Ley 9/2008 y, en concreto, del contenido de la segunda pregunta incluida en ésta. La pregunta que da lugar a estas consideraciones sobre pueblo y soberanía tiene el siguiente tenor: «¿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?». Del análisis de esa pregunta difícilmente puede deducirse la «existencia jurídica de un nuevo titular de la soberanía» sino, a lo sumo, resulta una propuesta política para adentrarse en una vía que culmine en una nueva relación de la Comunidad Autónoma con el Estado, como ya planteaba el Plan Ibarretxe. Incluso si aceptamos que la pregunta presupone la existencia de un «derecho a decidir»

y la negociación se pretende entablar para determinar como se ejerce éste, seguiríamos en el ámbito de una propuesta política que carece de un contenido constitucional determinado, tanto en el sentido sustantivo como en el procedimental. Por ello, no existe engarce para concluir que se expresa un «nuevo titular de la soberanía» ni refleja una nueva relación con el Estado. Eso ocurrirá, en su caso, cuando esa propuesta, resultado del hipotético futuro acuerdo, sea articulada jurídicamente.

Y aquí radica el núcleo de mi crítica a la posición del Tribunal pues parece descartarse que cualquiera que sea el hipotético acuerdo sobre una nueva relación de la Comunidad Autónoma con el Estado ésta pueda ser articulada en el marco constitucional a través de una propuesta de iniciativa de reforma constitucional, para la que están legitimados tanto el Parlamento como el Gobierno Vasco. Debe recordarse que, como ha declarado el propio Tribunal en diversas ocasiones, cualquier propuesta «que no vulnere los principios democráticos y los derechos fundamentales», incluida, por tanto, la que pretendiera el establecimiento de una relación de una CA con el Estado, tiene cabida en nuestro ordenamiento a través de un procedimiento de reforma constitucional, que carece de límites materiales (entre otras, STC 48/2003). A mi juicio, el F.J. 4 de la STC 103/2008 ha confundido los planos. De un contenido político con carácter prospectivo (inicio de un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo) ha derivado, en un aparente salto interpretativo, la consecuencia jurídico-constitucional de que estamos ante la expresión de un titular de la soberanía distinto al pueblo español, en quien reside la soberanía según el art. 1.2 CE (no en la Nación, como dice la sentencia retornando a Sièyes y al constitucionalismo liberal del siglo XIX). Pero en el momento procedimental en el que se sitúa la Ley nada impide que el acuerdo de naturaleza política al que se refiere la pregunta, en el caso de que se produjera, sea articulado a través del procedimiento constitucionalmente establecido de la propuesta de iniciativa de reforma constitucional planteada desde esa Comunidad Autónoma para modificar su relación con el Estado. Es posible que los impulsores de esta iniciativa no pretendan plantear ese hipotético acuerdo a través de los procedimientos constitucionales, entre otras cosas porque saben que no cuentan con las mayorías suficientes para culminarlo con éxito. Pero esa presunción no justifica que el Tribunal, con el único utillaje de una propuesta de habilitación del inicio de un proceso de negociación, un futuro cuyo resultado final es imprevisible, considere que con el proceso que pretende iniciar la segunda pregunta de la consulta se abordaría una redefinición del orden constituido al margen del art. 168 de la Constitución y extraiga las consecuencias jurídico-constitucionales de ello.

Incluso la referencia final de la mencionada pregunta a que el Acuerdo sea sometido a referéndum antes de finalizar el año 2010 merece una interpretación distinta a la que hace el Tribunal Constitucional. Resulta lógico que ese Acuerdo político, caso de producirse, fuera sometido a referéndum pues es una decisión política de especial trascendencia (art. 92 CE). Ocurre que la Comunidad Autónoma nunca podría hacer esa convocatoria al carecer

de competencia en virtud del art. 149.1.32 CE, sino que, como hemos explicado en la respuesta anterior, debería solicitar al Estado la autorización para la convocatoria e incluso, si los términos del acuerdo pudieran afectar al conjunto del Estado, debería celebrarse en toda España.

El punto de llegada de esta construcción doctrinal, desafortunada por los prejuicios sobre los que se sostiene, es la referencia siquiera tangencial a la tesis de la «reforma implícita de la Constitución». Según el Tribunal la cuestión que se quiere someter a consulta es un asunto reservado al procedimiento del art. 168 y, por ello, «no caben actuaciones por otros cauces». Reitero que no comparto la opción del Tribunal al presentar como actos jurídicos vulneradores de la soberanía nacional la referencia al inicio de un proceso de negociación y tampoco la presunción de que ese hipotético Acuerdo de normalización no se articulará a través de la propuesta de iniciativa de reforma constitucional, por la vía del art. 168 CE, sino que, por el contrario, supone una alteración del orden constituido por cauces distintos a los constitucionalmente establecidos. Pero ahora me detengo en la última idea que resulta de ese Fundamento Jurídico: al utilizar cauces distintos a los constitucionalmente previstos se estaría provocando una «reforma implícita de la Constitución». Este planteamiento tiene un alcance más general, esto es, excede al limitado asunto que nos ocupa. Ha tenido cierto éxito en el debate académico y el Tribunal lo ha mencionado en sentencias recientes con incidencia en el Estado autonómico como la STC 49/2008. Creo, sin embargo, que el Tribunal Constitucional debería evitar esa referencia pues confunde más que aclara. El legislador, estatal o autonómico, puede aprobar normas contrarias a la Constitución pero ello no supone una reforma encubierta o implícita de la Constitución. Simplemente ha presupuesto una interpretación constitucional que, en su caso, puede ser aceptada o rechazada por el Tribunal. Si algún sujeto legitimado recurre esa actuación normativa, el Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, la enjuicia. Puede declarar su inconstitucionalidad, material o formal, y expulsar la norma legal del ordenamiento o puede plantear su interpretación conforme, entre otras posibles decisiones, a partir de los principios de presunción de legitimidad de la actuación del legislador y deferencia al legislador democrático. Pero esa actuación del legislador que se ha extralimitado en su ámbito de actuación no implica la pretensión encubierta de reforma constitucional. Se está confundiendo la garantía ordinaria de la normatividad de la Constitución, la justicia constitucional, y la garantía extraordinaria, la reforma constitucional. La STC 247/2007 indicó que al Tribunal Constitucional corresponde custodiar la permanente distinción entre la actuación del poder constituyente, esto es, la Constitución y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél». Garantizar esa distinción es la función de la justicia constitucional. En conclusión, no existen reformas implícitas de la Constitución sino actos jurídicos que pueden ser declarados inconstitucionales y propuestas políticas de cualquier tipo que para convertirse en actos jurídicos deben seguir los cauces constitucionalmente establecidos.

En fin, el Fundamento Jurídico cuarto de la STC 103/2008 muestra una tendencia que debiera evitar el Tribunal Constitucional: la de intervenir de manera militante en el debate político-territorial, incluso cuando no resulta necesario. En este sentido, se ha situado en la misma senda que la STC 247/2007. Sin embargo, el supuesto es distinto. En aquel caso los pronunciamientos accesorios tienen la naturaleza de *obiter dicta*, e incluso un cierto valor propedéutico; en el Fundamento Jurídico 4 de la STC 103/2008, por el contrario, se incorpora a la *ratio decidendi* una construcción jurídico-constitucional sustentada en presunciones de carácter político que deberían haberse evitado.

IGNACIO TORRES MURO

Considero que la relación entre Constitución, Soberanía Nacional y Principio de Autonomía, que se establece en la sentencia, es la única posible en el actual ordenamiento constitucional español. Y es, por otra parte, la que ha venido sosteniendo sin desmayo en su jurisprudencia el Tribunal Constitucional desde sus orígenes, como no podía ser menos, pues se deriva de un texto que dice con toda claridad que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2 CE) y que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas (art. 2 CE).

Otra es la visión de las cosas que ha mantenido siempre el nacionalismo vasco, como puede constatar cualquiera que relea los debates en el proceso de elaboración del texto constitucional. Allí insistieron sus representantes en la idea de una soberanía fragmentada, atribuida a los pueblos del Estado español, y otras argumentaciones que no se aceptaron finalmente.

Las cosas para el Tribunal serían así relativamente simples. El Pueblo español, sujeto de la soberanía nacional, se ha dotado de una Constitución, norma suprema del ordenamiento, que reconoce el principio de autonomía, siempre dentro de la indisoluble unidad de la Nación española. Todo lo que quede fuera de este sencillo esquema es perfectamente respetable como proyecto político alternativo, pero también es pura y simplemente inconstitucional; y, por eso, como resalta acertadamente el TC, los planteamientos al margen del mismo puede hacerse legítimamente siempre que se reconozca que es necesaria una reforma de la norma suprema, y se transite, para hacerlos realidad, por el procedimiento correspondiente.

Contra lo que ha sucedido en alguna decisión del Tribunal Constitucional —singularmente, la confusa sentencia sobre el Estatuto valenciano, en la que resulta, a veces, difícil saber cual es la postura de este órgano sobre materias muy importantes en la construcción de nuestro Estado autonómico— en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, este órgano se manifiesta con toda cla-

ridad, como correspondía ante un ataque a los fundamentos mismos de nuestro Estado. Desenmascara la operación del Parlamento Vasco, y concluye, acertadamente (FJ 4), que la alternativa que ha querido someterse a consulta de los vascos afecta a las bases del orden constitucional vigente, pues supone poner en cuestión la identidad, y unidad, del sujeto soberano, y la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Para hacer esto hace falta que los que se pronuncien sean las Cortes Generales, y el Pueblo español en su conjunto, por el procedimiento de reforma constitucional del art. 168 CE.

Es de destacar la sencillez con la que se hacen estos planteamientos, sin rodeos inútiles ni concesiones a la galería. En la mejor tradición de lo que debe ser la forma de las sentencias constitucionales.

VICIO PROCEDIMENTAL DE LA LEY DE CONVOCATORIA

4.ª Como sabemos, el Tribunal Constitucional consideró constitucionalmente inadecuado el trámite de lectura única por el que dicha Ley del Parlamento Vasco fue aprobada. ¿Qué consideraciones le suscita este punto?

ANTONIO BAR CENDÓN

La Sentencia del Tribunal Constitucional, del 11 de septiembre de 2008, aprecia en la Ley vasca 9/2008 también un importante vicio de carácter procedimental, al haberse seguido un procedimiento parlamentario inadecuado, sin haberse observado los requisitos establecidos en el propio Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) al efecto. Así, se siguió el procedimiento de lectura única previsto en el art. 119 RPV, el cual establece que, cuando la naturaleza del proyecto de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión. Por otra parte, el art. 119.3 RPV, establece también que «cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente». Eso sí, sólo para la tramitación de «proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, el Régimen Jurídico de las Instituciones Forales, el Régimen Electoral, ni derechos, deberes o libertades de los ciudadanos». En todo caso, adoptado tal acuerdo, se establece que el debate se sujetará a las normas establecidas para los debates de totalidad: se somete el conjunto del proyecto a una sola votación y no se admite la presentación de enmiendas.

En este caso, el procedimiento seguido fue el previsto en el apartado 3 del art. 119 RPV, por lo que el Gobierno vasco no requirió la previa autori-

zación de la Cámara, y, sin embargo, no sólo no se daban las circunstancias de carácter extraordinario o las razones de urgente necesidad que exige el precepto, sino que el debate, así planteado, impidió la presentación y debate de enmiendas y, por otro lado, el objeto mismo de la norma afectaba al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, al Régimen Jurídico de las Instituciones Forales, al Régimen Electoral (en lo que se refiere a las especialidades previstas al respecto en la Disposición Adicional y en las Disposiciones Finales de la propia Ley 9/2008), y a los derechos de los ciudadanos —en los términos de la propia Ley—. Es decir, se incumplieron todos los requisitos procedimentales previstos.

Ello ha llevado al TC a apreciar un vicio importante de procedimiento que afecta a la validez de la norma recurrida, pues, como sostiene el alto Tribunal, aunque «el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.» [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a)» (FJ 5).

Es evidente que el Gobierno vasco actuó en este tema con precipitación y con el deseo de evitar un debate detallado y más lento de la norma, buscando así una aprobación más rápida y fácil de la misma que evitase su desustanciación a lo largo del procedimiento parlamentario. En este sentido, no pueden ser olvidadas las peculiares circunstancias políticas que rodearon este debate. En aquel momento, la coalición gubernamental contaba con el apoyo parlamentario de sólo 33 votos (22 del PNV, 7 de EA, 3 de EB-IU y 1 de Aralar) frente a los también 33 de la oposición (18 del PSOE y 15 del PP) y 8 de los radicales del PCTV-EHAK. Finalmente, tras un largo pleno de cuatro horas de duración, el Gobierno vasco logró la aprobación del texto con una mayoría de 34 votos a favor, 33 en contra y 7 abstenciones, al recibir un voto prestado del PCTV, formación que había criticado duramente la propuesta.

FRANCESC DE CARRERAS SERRA

Ya hemos aludido a la inadecuación de este trámite procedimental para la materia que regula la ley y, desde este punto de vista, las argumentaciones del Tribunal son plenamente convincentes. Por tanto, nada cabe objetar a la inconstitucionalidad de la ley por este motivo. Sin embargo, tal pregunta puede ser un buen pretexto para hacer algunas consideraciones respecto a la relevancia del procedimiento legislativo en los diversos tipos de ley que nuestra Constitución establece.

En efecto, como sabemos, la Constitución contiene numerosas reservas a procedimientos específicos para aprobar las leyes. Esta variedad de procedimientos responde a una tendencia generalizada en el constitucionalismo contemporáneo, con importantes implicaciones respecto del principio democrático, la forma parlamentaria de gobierno y el principio de eficacia derivado del Estado Social.

El principio democrático tiene diversos significados y, sin duda, uno de ellos es el de democracia de consenso o de negociación. La doctrina alemana, concretamente el profesor Böckenförde, ha puesto énfasis en destacar la importancia del método de elaboración de la ley en el Parlamento. Hoy en día, mantiene Böckenförde, un elemento esencial de las leyes democráticas es que se elaboran a través de la discusión y la negociación entre las diferentes fuerzas políticas, ante la presencia constante de la opinión pública. Según este autor, las materias reguladas por ley han de ser todas aquellas respecto a las cuales resulte esencial este procedimiento de discusión pública y de transacción entre las diferentes fuerzas políticas presentes en la cámara.

Siguiendo con esta línea de razonamiento, las diversas reservas específicas de ley contenidas en la Constitución —o, en este caso, en un Reglamento parlamentario autonómico— significan que se obliga al legislador a determinados procedimientos legislativos para que la ley sea elaborada y aprobada mediante los requisitos especiales de publicidad y debate entre diputados y grupos parlamentarios. Esta publicidad y este debate —opuestos a la relativa opacidad con la que actúa la Administración al aprobar sus normas— son posiblemente más importantes para encontrar un significado a la idea de ley que la ya desfasada e irreal posición de considerar al Parlamento como órgano democrático y al gobierno como órgano autocrático, cuando hoy en día no puede dudarse de la legitimidad democrática de ambos.

Efectivamente, en los Estados con gobierno parlamentario y sistema de partidos, la contraposición entre poderes tiene lugar actualmente entre una mayoría parlamentaria que apoya al gobierno y una minoría que ejerce de oposición. En consecuencia, la legitimidad democrática de la ley no proviene sólo del órgano que la aprueba —es decir, la ley es democrática porque proviene del parlamento— sino también del proceso participativo mediante el cual la ley ha sido elaborada y aprobada atendiendo a la voz y al voto de los distintos grupos parlamentarios, así como al debate suscitado en la opinión pública. Es por este motivo que la Constitución impone diferentes procedimientos en la formación de la ley.

Por otro lado, uno de los principios centrales del Estado Social es el de la eficacia, es decir, el cumplimiento de los fines del Estado con la mayor efectividad y el menor coste económico posible. La enorme complejidad del Estado actual hace que este principio sea, precisamente, uno de los que legitiman al Estado. La explicación por la que algunas leyes han de ser elaboradas y aprobadas por un determinado procedimiento proviene de este principio. Es el supuesto, por ejemplo, de las leyes de comisión o de los decretos-ley y los

decretos legislativos, normas todas ellas justificadas por la urgencia o complejidad de la regulación en atención a su eficacia.

Todo ello comporta que las cuestiones de procedimiento legislativo adquieran cada vez más importancia y que muchas de las normas que regulan estos procedimientos formen parte de la Constitución. Esta constitucionalización de los procedimientos implica dos cosas: primera, que las leyes puedan ser inconstitucionales por vicios de forma; y, segunda, que a partir de los requisitos formales de elaboración se configuren, en la Constitución, diversos tipos legales.

Por tanto, ello refuerza la consideración que antes hacíamos respecto a que en democracia los procedimientos no responden a caprichosos formalismos sino a razones de fondo. De ahí las graves consecuencias de su incumplimiento, como se ha puesto de relieve en la sentencia que declara la inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad de la Ley vasca, entre otras razones por la inadecuada utilización del procedimiento de lectura única —que restringe la participación y el debate— en el caso que nos ocupa.

MARC CARRILLO LÓPEZ

Como el propio Tribunal recuerda, el art. 28.1 de la LOTC no menciona a los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley. Pero, asimismo, invoca su jurisprudencia (STC 99/1987) para poner de relieve que no obstante ello, «no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de unos de los valores superiores del nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras». Es lo cierto, sin embargo, que ni en ésta ni en alguna otra resolución (por ejemplo, la STC 97/2002) del Tribunal, la declaración de inconstitucionalidad se basa en los vicios de procedimiento.

El art. 119.1 del RPV establece que la aprobación de proyectos de ley por el procedimiento de lectura única, podrá ser acordado «cuando la naturaleza del proyecto de Ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta unánime de la Mesa oída la Junta de portavoces, podrá acordar que se trate directamente en lectura única ante el Pleno, o ante una Comisión». Y en el apartado 3 del citado artículo, se añade que «cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única (...) para la tramitación de proyectos de Ley que no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, al Régimen Jurídico de las Ins-

tituciones Forales, Régimen Electoral, ni derechos y deberes, o libertades de los ciudadanos (...).» Y ésta fue la previsión normativa que el Gobierno vasco aplicó.

Pues bien, parece asentado que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, una declaración de inconstitucionalidad basada en vicios formales no ha de ser habitual sino excepcional. Pasando al contenido de la Ley 9/2008 y al referente normativo que junto a la CE ha de ser tenido en cuenta, es decir, el art. 119 del RPV, es preciso poner de relieve que la simplicidad de la Ley recurrida es evidente por lo que se refiere a su extensión, un artículo, acompañado, eso sí, de una detallada Disposición Adicional por la que se regula el régimen electoral de la convocatoria. Pero ahí se acaba su simplicidad, porque en razón a su explícita formulación normativa, basada en el ejercicio del derecho a decidir de la ciudadanía vasca, respecto del fin de la violencia y el inicio de un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático, que habría de ser sometido posteriormente a referéndum, la naturaleza de la Ley 9/2008 es notoriamente compleja. Dado que, como se ha puesto de relieve en los apartados anteriores a las preguntas formuladas en esta encuesta, el contenido del artículo único pone sobre el tapete el alcance jurídico de la autonomía como principio de integración constitucional, así como la unidad del principio de soberanía y la jerarquía normativa de la Constitución. Y ello en el contexto del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos vascos que subyace al sentido de la consulta, que viene reconocido en el artículo 23 CE.

En este sentido, no es constitucionalmente procedente —por imaginativo que inicialmente pueda parecer— insertar la Consulta regulada por la Ley 9/2008 en la previsión del art. 9. 2, e) del Estatuto del País Vasco, por el que se establece el principio de actuación de los poderes públicos (que no el derecho fundamental, según la errónea concepción que le otorga la Exposición de Motivos de la Ley) por la que, «los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia: e) facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco». Porque, en efecto, se trata de un principio jurídico de fomento o promoción de la participación ciudadana, sin valor jurídico autónomo sino es coadyuvando a una norma jurídica de contenido más sustantivo, que no es otra que el derecho de participación política a través de un instrumento de democracia directa.

En consecuencia, parece más que razonable considerar que más allá de su brevedad, la naturaleza de Ley 9/2008 es de un alcance institucional ambicioso, en tanto que objetivamente incide sobre todo, en el ejercicio de un derecho fundamental en relación con los principios constitucionales del artículo 1.1 y 2 CE, que forma parte de las causas de excepción a la aplicación del procedimiento de lectura única establecidas en el art. 119.3 RPV. Lo que habría de haber coadyuvado a un debate en sede legislativa acorde con el procedimiento legislativo ordinario y no al muy restringido del procedimiento de lectura única, cual si se tratase de un contrato de adhesión. Ciertamente, el procedimiento legislativo empleado fue inadecuado.

ENRIC FOSSAS ESPADALER

Este vicio de inconstitucionalidad procedimental, como se ha dicho, fue sugerido por el dictamen del Consejo de Estado, como posibilidad, y denunciado posteriormente por el Abogado del Estado en su demanda. La Sentencia lo acoge en su FJ 5, después de declarar la inconstitucionalidad de la Ley por motivos competenciales y materiales (FFJJ 2, 3 y 4). Creo de nuevo que era innecesario su examen, una vez declarada la inconstitucionalidad por el primer motivo, y aún más, después de acoger también el segundo.

En cuanto a la fundamentación de la inconstitucionalidad, también me parece discutible por la debilidad del argumento. El Tribunal parte de su jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de las leyes por inobservancia del procedimiento legislativo, que se daría solo cuando tal incumplimiento «alterase de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras». Pero a continuación examina si la tramitación en lectura única de la Ley impugnada ha conculcado el art. 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco, llegando a la conclusión afirmativa, si bien por un motivo distinto del que, según la jurisprudencia, genera inconstitucionalidad: que la Ley «afecta» a una de las materias excluidas del citado procedimiento por el precepto reglamentario, en este caso, al derecho fundamental del art. 23 CE. De ese incumplimiento reglamentario el Tribunal deduce un vicio de inconstitucionalidad, pero para ello vuelve a la doctrina jurisprudencial señalada, concluyendo que se ha alterado sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de la Cámara al limitar las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma. Al margen de la posible incoherencia del razonamiento, la Sentencia tendría que haber basado la eventual inconstitucionalidad procedimental solo en el motivo establecido en la propia doctrina jurisprudencial, es decir, la alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad. Y a continuación tendría que haber explicado por qué se da en este caso, argumentando que la tramitación de una Ley de artículo único por el procedimiento de lectura única limita efectivamente la participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma.

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

He señalado antes que el Tribunal no debería haberse pronunciado siquiera sobre esta cuestión. Una vez constatado que el Parlamento vasco no tenía título competencial para aprobar esta Ley en cuanto la autorización para la convocatoria de un referéndum consultivo es competencia exclusiva del Estado carece de sentido enjuiciar si en el concreto procedimiento seguido en el órgano parlamentario autonómico se vulneró algún precepto del Reglamento parlamentario, que forma parte del bloque de constitucionalidad.

Dicho esto, debo anotar que comparto plenamente la argumentación utilizada por el Tribunal. En efecto, el reglamento parlamentario forma parte

del bloque de constitucionalidad y establece determinados condicionantes para la utilización del procedimiento de lectura única, que no pueden ser soslayados por el legislador autonómico so riesgo de la inconstitucionalidad de su actuación. En este supuesto, el problema no deriva de la concurrencia en el caso de «circunstancias de carácter extraordinario» o «razones de urgente necesidad». El Gobierno vasco puede solicitar la tramitación por el procedimiento de lectura única cuando considere que concurren estas circunstancias y, en este caso, así lo hizo argumentándolo de manera suficiente. El problema radica en que entre las materias vedadas a este procedimiento de lectura única conforme al citado reglamento parlamentario se encuentran los «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos». No parece necesario argumentar demasiado que una ley de autorización y convocatoria de una consulta al cuerpo electoral, regida por la ley electoral, incide en el derecho fundamental de participación política.

IGNACIO TORRES MURO

En primer término, hay que llamar la atención sobre lo peculiar de la regulación del reglamento del Parlamento Vasco (art. 119) en materia del llamado procedimiento de lectura única, carácter curioso basado en que esta especialidad se pone no sólo a disposición de la Cámara, como ocurre en las Cortes Generales (arts. 150 del Reglamento del Congreso, y 129 del Reglamento del Senado), sino también del Gobierno, lo que, por muy racionalizado que esté el correspondiente régimen parlamentario, hay que considerar como abiertamente disfuncional, desde el momento en que introduce, en una de las decisiones más delicadas sobre los procedimientos a seguir, a un Ejecutivo que, en virtud del principio de autonomía parlamentaria, debiera mantenerse al margen de los mismos. Puede decirse que estos son argumentos de damisela ofendida, dado que el bloque Gobierno-mayoría puede en todo caso imponer sus puntos de vista, pero creemos que el respeto a las formas no está de más en un sistema parlamentario digno de tal nombre, y no cabe olvidar, por hacer una consideración de sociología política, que lo complicado de la relación de fuerzas en el sistema político vasco, en el que las mayorías de gobierno son difíciles de alcanzar, dota de mucho sentido reforzador de la posición gubernamental a esta regla.

Quizás la razón de ser de esta regulación sea la falta de la fuente Decreto-Ley en el ordenamiento jurídico vasco, que vendría a ser suplida por un procedimiento en el que el Gobierno pone a la Cámara ante la tesitura de rechazar o aprobar en bloque un texto en condiciones de extraordinaria urgencia y necesidad, pero lo cierto es que la misma aparece, en principio, como preocupante para una manera de ver las cosas en la que el Parlamento debe conservar cierto grado de autonomía.

Sin embargo, la misma existe desde 1983, fecha en la que fue aprobado el texto hoy vigente, y el Gobierno Vasco, de acuerdo con el art. 119.3 RPV,

«cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan...podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de Proyectos de Ley que no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, al Régimen Jurídico de las Instituciones Forales, Régimen Electoral, ni derechos, deberes, o libertades de los ciudadanos».

El Tribunal Constitucional en su STC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 5), no manifiesta dudas sobre este peculiar procedimiento, y se limita a decir que «resulta indiscutible que, atendido al contenido de la Ley recurrida, se ven afectadas por ella materias expresamente excluidas por el art. 119.3 RPV», lo que es una afirmación que difícilmente puede rebatirse, puesto que está claro que la convocatoria de la consulta, tal y como estaba formulada, afectaba a derechos fundamentales de los vascos (participación) y al régimen electoral. Se vulneraba así el Reglamento del Parlamento Vasco y, en consecuencia, de acuerdo con reiterada doctrina del TC, la Ley estaba viciada de inconstitucionalidad porque la inobservancia de aquél alteraba de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras (por todas, STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2, que se cita).

La construcción del TC me parece irrefutable. El procedimiento de lectura única debe ser mirado siempre con sospecha, sobre todo cuando es producto de una iniciativa gubernamental, como es el caso, porque, como dice el Tribunal, (FJ 5) «resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma», y ya sabemos hace muchos años que uno de los principales problemas del parlamentarismo moderno es el de la protección de las minorías, de manera que éstas tengan en todo momento, por usar la expresión inglesa, «its say» (su voz, su palabra).

El procedimiento de lectura única puede convertirse en un medio de hurtar a las Cámaras el mínimo debate que es la razón de su existencia y, por tanto, sólo en casos verdaderamente excepcionales puede admitirse. De ahí la norma del mismo Reglamento del Parlamento Vasco (art. 119.1) de que cuando la iniciativa de recurrir al mismo procede de la Asamblea, el correspondiente acuerdo ha de tomarse por el Pleno «a propuesta *unánime* de la Mesa, oída la Junta de Portavoces». Esta unanimidad en la Mesa es garantía de que no se margina a los grupos minoritarios que suelen tener representación en ella.

En síntesis, por tanto, me parece adecuada la solución que a este concreto problema se ha dado en la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

5.^a ¿Qué posibilidades de prosperar cree Vd. que tiene el anunciado Recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos? ¿Considera que tiene fundamento? Y, de ser así, ¿bajo que cobertura?

ANTONIO BAR CENDÓN

En primer lugar, no hay posibilidad alguna de que la Comunidad Autónoma del País Vasco, o su Gobierno en su nombre, puedan presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (TEDH), con sede en Estrasburgo. La normativa es muy precisa a este respecto.

De acuerdo con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEPDH), de 1950, las demandas solamente las pueden presentar un Estado frente a otro Estado (art. 33: «Toda Alta Parte Contratante podrá someter al tribunal cualquier incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio y sus Protocolos que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Parte Contratante»), o los particulares frente a los Estados (art. 34: «El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho»).

La cuestión estaría aquí, pues, en determinar la naturaleza jurídica de la Comunidad Autónoma. En todo caso, es evidente que ésta, en realidad, no sólo es una parte integrante del Estado, de cuya voluntad nace y en cuya estructura se integra, sino que, en sentido contrario, en ningún caso puede ser considerada una «persona física», ni una «organización no gubernamental», ni, desde luego, un «grupo de particulares».

Es verdad que la jurisprudencia del TEDH ha sido en más de una ocasión flexible a este respecto, en la precisión de la legitimación para demandar, lo que el propio Tribunal denomina concepto de «*victim*» —en la versión inglesa de su jurisprudencia—. Así, en términos generales, establece que el carácter de «víctima» o la legitimación para demandar habrá de apreciarse en función de las circunstancias de cada caso (*Siliadin v. France*, n. 73316/01) y con cierta informalidad o independencia de las normas internas de cada Estado (*Gorraiz Lizarraga and others v. Spain*, n. 62543/00). En este sentido, bajo el concepto de «grupo de particulares» requerido por el art. 34 del CEPDH, se ha incluido a grupos políticos, grupos particulares de interés e, incluso, grupos informales (*Gorraiz Lizarraga and others v. Spain*, n. 62543/00). Pero, lo que no cabe en modo alguno, porque no lo admite la literalidad del art. 34 del CEPDH, es que el demandante sea una organización gubernamental, o una administración del propio Estado demandado.

Otra de las vías que —de acuerdo con los medios de comunicación— ha tratado o trata de utilizar el Gobierno vasco a fin de llevar el caso ante el TEDH es hacer que sean los ciudadanos vascos, directamente o a través de todo tipo de agrupaciones sociales, quienes presenten demandas ante el Tribunal. En principio, y de acuerdo con lo dicho, el mencionado art. 34 del Convenio admitiría esta posibilidad, sin embargo, otra exigencia jurisprudencial del TEDH es que exista un vínculo directo entre la actuación vulneradora

de los derechos y el demandante. En otras palabras, la acción u omisión impugnada debe afectar directamente al demandante (*Amuur v. France*, sentencia de 25 de junio de 1996). Y ello es aquí verdaderamente discutible.

En mi opinión, la ley vasca recurrida y anulada por el Tribunal Constitucional no crea derechos subjetivos ni expectativas directas de derechos en los ciudadanos, cuya supresión, por efecto de la anulación, produzca una afectación o daño directo en esos derechos subjetivos. La ley vasca, como indica su propio preámbulo con precisión, sólo pretende «la convocatoria y realización de una consulta popular, no vinculante, al objeto de recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, es decir, para exigir a ETA el fin de la violencia». Estamos, pues, ante una consulta —que ni siquiera es vinculante— que permitiría abrir un proceso político de negociación. No estamos, por tanto, ante un referéndum —que, por otra parte, no cabría ni dentro de la Constitución Española, ni dentro del CEPDH— sobre una hipotética concesión de derechos fundamentales, de carácter subjetivo, que, de otra manera, no podrían ser ejercitados. Tampoco estamos, en sentido contrario, ante una acción gubernamental de carácter general —norma o acción administrativa— que vulnere derechos fundamentales. Todo ello sí, con toda evidencia, permitiría la presentación de demandas por los ciudadanos o los colectivos de individuos afectados (*Klass and others v. Germany*, sentencia de 6 de septiembre de 1978).

Entiendo, pues, que el recurso ante el TEDH es una vía cegada a este respecto.

CONCLUSIÓN

La conclusión más obvia que se puede obtener de todo este proceso es que, si bien en el terreno de lo jurídico, los pasos dados por las autoridades del Estado y, desde luego, los documentos aquí analizados, rebosan adecuación jurídica y oportunidad —no así la actuación del Gobierno ni del Parlamento vascos—, en el terreno de la política, en cambio, la actuación ha sido inadecuada desde el inicio.

Es verdad que los planteamientos del Gobierno vasco son muy difíciles de asumir, desde una perspectiva constitucional, como lo demuestran los contenidos de la estrategia nacionalista descrita al inicio de este análisis. Pero es también verdad que en esos planteamientos subyace un cambio de orientación sustantivo que —en sus textos— tiende, no tanto a la ruptura del Estado y a la separación, como a una forma nueva de integración. Son, por lo tanto, menos radicales y más posibilistas de lo que lo fueron en el pasado. Y, sin embargo, muy al contrario de la estrategia gubernamental seguida con Cataluña, el Gobierno y las Cortes Generales han menospreciado y ni siquiera han tenido en cuenta la vía que se podía abrir para solucionar, aunque fuese

en parte, el denominado «conflicto vasco». Con error evidente, el Gobierno del Estado ha concentrado su atención y esfuerzo en una —más difícil— negociación con ETA, en vez de tratar de consolidar una amplia coalición democrática en el País Vasco, en contra de los terroristas y a favor de un más amplio autogobierno.

En este sentido, dadas las dificultades existentes de encaje formal de sus nuevas propuestas en el cuadro del ordenamiento constitucional vigente, el Gobierno nacionalista vasco ha rozado verdaderamente el ridículo, tratado de forzar el ordenamiento al máximo. Sólo en este sentido se puede entender su pretensión de que un referéndum no sea un referéndum, sino sólo una «consulta», o que el procedimiento de lectura única, por razones de urgencia o necesidad, sea considerado el idóneo para un debate parlamentario sobre el futuro político y la nueva posición constitucional de la Comunidad Autónoma.

El debate jurídico y el elevado razonamiento constitucional que se incluye en los documentos y decisiones aquí analizados no puede impedirnos ver que detrás de todo ello hay un problema sustantivo, el cual, por más que artificialmente creado o muy exagerado en sus términos que sea, no ha dejado de condicionar la vida política española desde hace más de cuarenta años. Y un problema de esta envergadura puede ser moldeado en sus términos y atemperado a través del Derecho y en la sala de pleno del Tribunal Constitucional. Pero su solución no está ahí, ni tampoco en el diálogo opaco con los terroristas, sino en el Parlamento y en las mesas de negociación con los partidos que creen en la democracia y en el Derecho.

FRANCESC DE CARRERAS SERRA

Quizás no debemos perder el tiempo en argumentar que no hay ninguna posibilidad de que un recurso de tal naturaleza prospere en el TEDH. Ni el pretendido derecho que la Ley vasca intenta configurar está protegido en el Convenio Europeo, ni el Gobierno ni el Parlamento vasco están legitimados para interponerlo. Por tanto, su anuncio no fue más que una manera de distraer la atención sobre el revés judicial —y el consiguiente coste político— que supuso en su momento la sentencia que comentamos para quienes promovieron esta insólita Ley. Transcurridos los días inmediatamente posteriores a dicha sentencia, no se ha vuelto a hablar de la interposición de tal recurso, supongo que por razón de su más que improbable éxito. Como dijo De Gaulle a Tarradellas, «en política puede hacerse de todo salvo el ridículo».

MARC CARRILLO LÓPEZ

El derecho fundamental que se presenta en el caso de la Ley impugnada es el de participación política a través de un instrumento de democracia directa, que es la consulta mediante referéndum. La cuestión central que presi-

de el contencioso constitucional no es el impedimento a participar políticamente sino la falta de competencia del Parlamento vasco para autorizar la convocatoria de la consulta que el Lehendakari sometía a la ciudadanía del País Vasco. De acuerdo con esta premisa, resulta difícil encontrar un fundamento que justifique una demanda ante el TEDH. En buena lógica, ésta habría de ser plenamente deferente con las normas estatales internas de distribución de competencias en un estado compuesto como es España. Y por ello, siendo clara la vulneración por la Ley 9/2008, de la prescripción constitucional contenida en el art. 149.1.32ª CE, el recurso no habría de prosperar.

Desde un punto de vista material, las dificultades no desaparecen. El derecho de participación política es consustancial a la condición previa de los Estados que son Altas Partes Contratantes del Convenio de Roma de 1950. Por ello, no tiene un reconocimiento explícito si bien, el Protocolo Adicional firmado en París el 20 de marzo de 1952, se refirió al derecho a las elecciones libres, por el que «Las Altas partes contratantes se comprometen a organizar a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo» (art. 3). Obviamente, no es éste el caso que plantea la Ley impugnada.

Y tampoco resulta, a mi juicio, aplicable al caso la prohibición del abuso de derecho que contempla el art. 17 del Convenio de 1950. Se trata de un precepto que contempla dos prescripciones normativas distintas; por un lado la interdicción de actos liberticidas, esto es, la prohibición de aquellas actividades que en ejercicio de los derechos están dirigidas a destruir el sistema de derecho y libertades reconocidos por el propio Convenio. Y por otro, este precepto impide la posibilidad de ampliar las limitaciones que el Convenio ya establece para cada uno de los derechos y libertades reconocidos. Como es sabido, se ha aplicado, en algunos casos, en los supuestos de disposiciones de los estados que se insertan en los que ha dado en denominar, supuestos de democracia militante. Tampoco creo la sentencia que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley impugnada suscite la posibilidad de una demanda ante el Tribunal de Estrasburgo.

ENRIC FOSSAS ESPADALER

Creo que no existe ninguna posibilidad de que prospere ningún tipo de acción ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por diversas razones. Si el Gobierno vasco pretendiera impetrar una demanda por violación de los derechos reconocidos en el Convenio y sus protocolos, creo que sería inadmitida de plano pues tales derechos se reconocen «a toda persona» (art. 1 CEDH), y las demandas solo pueden ser presentadas «por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación» (art. 33 CEDH) de aquellos derechos, quedando pues excluidos los poderes públicos de los Estados parte del Convenio. Es

claro que ni el Gobierno vasco, ni sus representantes poseen legitimación activa para interponer este tipo de demandas ante el Tribunal de Estrasburgo. Por supuesto, tampoco el Gobierno vasco podría denunciar al Reino de España por incumplimiento del Convenio y sus protocolos, puesto que esta posibilidad está reservada a las Altas Partes Contratantes, ya que es un asunto entre Estados (art. 33 CEHD)

Por otra parte, opino que tampoco los particulares podrían interponer demandas individuales frente a la STC 103/2008 dado que ésta ha resuelto un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno frente a una Ley del Parlamento Vasco, es decir, en un proceso constitucional en el que no ha sido parte ningún ciudadano individualmente ni ningún grupo de particulares. En el caso de que aquéllos presentaran una demanda ante el TEDH creo que también sería inadmitida puesto que para ellos no existió una vía previa en sede nacional, tal como exige el art. 35 CEDH.

Finalmente, no acierto a ver cuál sería el fundamento de esa eventual demanda, que solo puede interponerse frente a violaciones de los derechos reconocidos en el Convenio o sus protocolos, entre los cuales no figura un derecho a convocar o participar en referéndums. Solo el art. 3 del Protocolo adicional I garantiza el «derecho a elecciones libres», que difícilmente podría considerarse violado por la STC 103/2008.

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Una hipotética demanda ante el TEDH carece de fundamento tanto por razones de forma como de fondo. En la forma es claro que ni el Gobierno ni el Parlamento vasco están legitimados. No son ni un Estado, ni una persona física o grupo de particulares ni una ONG. Los propios impulsores de la iniciativa son conscientes de ello y en un determinado momento parecían animar a los ciudadanos vascos para que presentaran demandas individuales ante la hipotética violación de los derechos reconocidos en el Convenio por la decisión del Tribunal Constitucional. Pero también las razones de fondo para esas hipotéticas demandas individuales carecen de fundamento. No se puede considerar vulnerada la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, la libertad de asociación o incluso el derecho de participación política por no poder celebrar una consulta popular debido a que la Constitución, al delimitar el reparto de competencias entre las distintas instancias territoriales, atribuye al Estado la competencia para autorizar la convocatoria y la Comunidad Autónoma no ha respetado ese reparto.

IGNACIO TORRES MURO

No soy ni especialista en la ya inabarcable jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos, ni profeta, siendo este segundo uno de los peores oficios

en el mundo jurídico, sobre todo cuando se trata de vaticinar cuál habrá de ser la decisión que va a tomar sobre un asunto un órgano jurisdiccional, con el añadido de que el órgano del que hablamos se ha convertido en uno especialmente impredecible, dada la incorporación al mismo, en los últimos tiempos, de juristas de tradiciones diferentes a las que constituyeron su núcleo fundacional.

Dicho esto, y, por tanto, con todas las cautelas, me parece difícil que el posible recurso sea, ni siquiera, admitido a trámite. Para que esto suceda, en primer término, deberá ser presentada la demanda por una «persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una vulneración» (artículo 34 del Convenio de Roma). En la interpretación de este requisito, que excluye a todos los poderes públicos, el TEDH ha sido muy estricto⁴, de modo que ni el Parlamento Vasco, cuya ley ha sido declarada inconstitucional, ni el Lehendakari, que ve como le impiden convocar la consulta popular, pueden acudir ante el mismo en defensa de sus supuestos derechos.

Es cierto que este obstáculo es relativamente fácil de superar, haciendo que formulen la reclamación correspondiente ciudadanos individuales. Pero, por otra parte, tampoco está claro que unas personas físicas, organizaciones no gubernamentales, o grupos de particulares, que no hayan agotado por sí mismos los recursos internos (art. 35.1 CEDH), como ha sucedido en este caso, puesto que los que han participado en el debate jurisdiccional español han sido el Parlamento y el Gobierno Vasco, puedan considerarse como legitimadas o «víctimas» en el sentido que se le ha dado habitualmente a esta expresión por parte del TEDH. Si este no ha reconocido nunca una acción popular, parece difícil que admita la tenue conexión que existe entre un ciudadano vasco y las pretensiones de sus poderes públicos de organizar una «consulta».

Tampoco es baladí el problema de qué vulneración de qué derecho fundamental es posible alegar. Una ojeada al Convenio de Roma conduce a plantearse si una reclamación individual contra la imposibilidad de realizar un referéndum tiene posibilidades de éxito o sería considerada, con la consecuencia de la inadmisión, «incompatible con las disposiciones del Convenio o de su protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva» (art. 35.3 CEDH).

Solamente con dificultades podría encajarse la misma en el derecho a elecciones libres⁵, reconocido en el art. 3 del Protocolo número 1, adicional de 1952 («Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a inter-

⁴ En estos temas me he apoyado en Carmen Morte Gómez *El procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los requisitos de admisibilidad de la demanda*, Valencia, 2004, págs. 79 y ss; y en J. L. Charrier *Code de la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 2005, págs 269 y ss.

⁵ Una síntesis sobre el mismo en la jurisprudencia del TEDH en Javier García Roca *Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos*, en Javier García Roca y Pablo Santolaya (coords.) *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 2005, págs. 825 y ss.

valos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo») porque aquí no se trata de elegir periódicamente a ninguna Asamblea, derecho que los vascos tienen garantizado por su Estatuto de Autonomía y por la Constitución española, en lo que se refiere al Parlamento Vasco y a las Cortes Generales, que los representan, sino de un referéndum. Hay que tener en cuenta, como ha apuntado García Roca, con cita de varias decisiones de la Comisión Europea de Derechos Humanos, que la garantía a la que hemos hecho referencia no «incluye cualquier modalidad de sufragio, así no vendrían cubiertos los distintos tipos de referendos o formas de democracia directa y participativa»⁶. No se ha pronunciado nunca el TEDH, pero cabe coincidir con este autor en la corrección de aquellas decisiones, puesto que, como él dice, «la interpretación contraria chocaría contra la literalidad de la expresión ‘cuerpo legislativo’ que el artículo recoge» y no parece haber «margen para una interpretación extensiva de la norma»⁷.

Tampoco sería defendible que nos hallemos ante un caso de vulneración de la libertad de expresión (art. 10 del Convenio), libertad que, además —en el supuesto de que aceptáramos que se estaba limitando al negar la posibilidad de que se realizara un referéndum de ámbito autonómico, lo que es mucho aceptar— no hay que olvidar que puede verse modulada («ejercicio...sometido a ciertas formalidades» dice el art. 10.2) por medidas necesarias para la «integridad territorial».

A mi juicio, por tanto, y respondiendo directamente a la pregunta que se me formula, el posible recurso no tiene ningún fundamento en el marco del Convenio de Roma y tampoco tiene cobertura posible, por lo que debiera ser rechazado de plano. Otra cosa es lo que vaya a suceder, ejercicio de futurología para el que no me siento capacitado, por las razones que expuse más arriba.

* * *

TITLE: *Referendum in Basque Country.*

ABSTRACT: *This paper analyses the process and implications of the Law 9/2008, approved by the basque parliament in june of 2007, about summons and regulation of a popular consultation in order to obtain the public opinion in the Autonomous Community of the Baeque Country about the decision of opening a negotiation process to reach the peace and the political normalization.*

RESUMEN: *Se aborda en esta encuesta el proceso e implicaciones de la aprobación por el Parlamento Vasco, en junio de 2007, de la Ley 9/2008, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Co-*

6 Op. cit. pág. 834.

7 Op. cit. pág. 835.

munidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

KEY WORDS: *Referendum. Basque Government. National Government. Democracy. Rule of Law.*

PALABRAS CLAVE: *Referendum. Gobierno Vasco. Gobierno de la Nación. Democracia. Estado de Derecho.*