

## Secesión de Cataluña: la Ley del referéndum de autodeterminación y los decretos de convocatoria

*Comentario a la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (D.O.G.C. de 6 de septiembre de 2017) y a los Decretos 139/2017 y 140/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum y de normas complementarias para su realización (D.O.G.C. de 7 de septiembre de 2017)*

Diario La Ley, Sección Actualidad Legislativa Comentada, 7 de Septiembre de 2017, Editorial **Wolters Kluwer**

El Tribunal Constitucional ha suspendido la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, que regula la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, sus consecuencias en función de cuál sea el resultado y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña. También ha suspendido los Decretos 139/2017 y 140/2017, de convocatoria del referéndum y de normas complementarias, aprobados por el ejecutivo catalán en la misma fecha.

Normativa comentada

El **Tribunal Constitucional** ha acordado, mediante providencia (LA LEY 14463/2017) de 7 de septiembre de 2017, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno, previo informe (LA LEY 168/2017) del Consejo de Estado, contra la Ley 19/2017, de 6 de septiembre (LA LEY 14405/2017), del **referéndum de autodeterminación** de Cataluña, y **suspender la norma** impugnada. La Ley había sido publicada en el DOGC y había entrado en vigor el mismo día de su aprobación, lo que permitió que en la misma fecha el Gobierno catalán aprobase a continuación sendos Decretos 139/2017 (LA LEY 14404/2017) y 140/2017 (LA LEY 14403/2017), de **convocatoria** del referéndum y de **normas complementarias** para su realización, ambos publicados el 7 de septiembre y en vigor desde esa fecha, y ambos también impugnados por el Gobierno de la Nación y **suspendidos** por el Tribunal Constitucional.

### Tramitación accidentada

La tramitación y aprobación de la Ley no estuvo exenta de incidencias. El orden del día del Pleno convocado para el 6 de septiembre fue modificado a última hora precisamente para incluir la aprobación de la norma por el procedimiento de urgencia extraordinaria; el secretario general del Parlament se negó a publicar la tramitación de la norma en el Boletín de la Cámara; los letrados del órgano legislativo recordaron que la norma que se pretendía aprobar estaba afectada por la prohibición establecida por el Tribunal Constitucional, y el Consejo de Garantías Estatutarias advirtió de que la oposición estaba en su derecho de pedir una revisión previa de la norma. En el momento de la votación los grupos parlamentarios de Cs, PSC y PP abandonaron el hemiciclo y el texto fue aprobado con 72 votos a favor, de Junts pel Sí, CUP y un diputado no adscrito, y 11 abstenciones.

El presidente del Gobierno promovió **recurso de inconstitucionalidad** contra la Ley del referéndum e impugnó también la Resolución del Parlamento de Cataluña por la que se designaron los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, mientras que el Gobierno de la Nación impugnó los dos decretos, de convocatoria del referéndum y de normas complementarias. El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite los recursos y ha acordado la **suspensión de todas estas normas**.

### El pueblo catalán, soberano

Considera la Ley ahora suspendida que su aprobación es la máxima expresión del mandato democrático surgido de las elecciones del 27 de septiembre de 2015, y que el **acto de soberanía** que comporta es la opción necesaria para poder ejercer el **derecho de los catalanes a decidir** el futuro político de Cataluña, especialmente después de la ruptura del pacto constitucional español de 1978 que representó la anulación parcial y la completa desnaturalización

del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (LA LEY 7429/2006) mediante la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 (LA LEY 93288/2010).

La norma proclama que el pueblo de Cataluña es un **sujeto político soberano** y que, como tal, ejerce el derecho a decidir libre y democráticamente su condición política, y que el Parlamento de Cataluña actúa como representante de la **soberanía del pueblo de Cataluña**.

#### Prevalencia jerárquica de la Ley del referéndum

El texto aprobado por el Parlament establece un **régimen jurídico excepcional** dirigido a regular y garantizar el referéndum de autodeterminación de Cataluña, y que **prevalece jerárquicamente** sobre todas las normas que puedan entrar en conflicto con la misma, en tanto que regula el ejercicio de un **derecho fundamental** e inalienable del pueblo de Cataluña.

Dispone asimismo la norma que en todo aquello que no se opongan a la misma y al Decreto de normas complementarias, serán de **aplicación supletoria** dos normas estatales, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero (LA LEY 97/1980), sobre la regulación de las diferentes modalidades de referéndum, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio (LA LEY 1596/1985), del régimen electoral general, "interpretadas de manera conforme a esta Ley".

También precisa la Ley que todas aquellas normas de **derecho local, autonómico y estatal** vigentes en Cataluña en el momento de la aprobación de la misma se continúan aplicando en todo aquello que no la contravengan, y que se continúan aplicando, "de acuerdo con esta Ley", las normas de **derecho de la Unión Europea, el derecho internacional general y los tratados internacionales**.

#### Convocatoria para el 1 de octubre

La ley regula la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, sus consecuencias en función de cuál sea el resultado y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña. El referéndum se celebrará el **domingo 1 de octubre de 2017**, de acuerdo con el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre (LA LEY 14404/2017), de convocatoria del referéndum, que el Gobierno catalán aprobó justo a continuación de publicarse la Ley.

#### Amparo legal para quienes intervengan en la celebración del referéndum

Dispone la norma que todas las autoridades, personas físicas y jurídicas que participen directa o indirectamente en la preparación, celebración o implementación del resultado del referéndum quedan **amparadas por esta ley** que desarrolla el ejercicio del derecho a la autodeterminación.

#### Proclamación de la república en 48 horas

La Ley convoca a la ciudadanía de Cataluña a decidir el futuro político de Cataluña mediante la celebración de un referéndum. La pregunta que se formulará será: **"¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?"** La pregunta se redactará en catalán y castellano, y también en occitano en el territorio de Arán.

Dispone la Ley que el resultado del referéndum tendrá **carácter vinculante** y que, si hubiera más votos afirmativos que negativos, ello implica la independencia de Cataluña. A tal efecto el Parlament de Cataluña, dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la **declaración formal de la independencia** y acordar el inicio del **proceso constituyente**. Por el contrario, si ganan los votos contrarios a la independencia, la norma prevé que se convoquen inmediatamente **elecciones autonómicas**.

#### Campaña electoral: neutralidad de las administraciones y participación de organizaciones interesadas

En el capítulo dedicado a la campaña electoral la Ley establece que las administraciones públicas catalanas deberán mantenerse **neutrales** y abstenerse de utilizar sus recursos presupuestarios para favorecer cualquiera de las opciones

Las formaciones políticas con representación en el Parlament de Cataluña tienen derecho al uso del 70% de los **espacios públicos** destinados a la campaña y de los **espacios informativos públicos gratuitos en los medios de comunicación** de titularidad pública. Dichos espacios se repartirán de manera proporcional al número de escaños obtenidos en las últimas elecciones autonómicas. La Ley reserva el 30% de los espacios restantes a las **organizaciones interesadas** acreditadas de acuerdo con el número de firmas presentadas.

#### Observadores internacionales y código de conducta

La ley establece que las organizaciones sociales interesadas en tomar parte en el proceso del referéndum podrán presentar su solicitud a la Sindicatura Electoral de Cataluña. Y que el Gobierno y su administración electoral fomentan la presencia de observadores electorales internacionales, para lo que invitan a las organizaciones internacionales y observadores cualificados en este tipo de tareas. Serán **acreditados por la Sindicatura Electoral de Cataluña**, que será la encargada de velar por el libre desarrollo de sus actividades.

El Decreto 140/2017, de 6 de septiembre (LA LEY 14403/2017), de normas complementarias para la realización del referéndum de autodeterminación, publicado y en vigor el 7 de septiembre, dispone que los visitantes internacionales deben ser miembros de la comunidad académica en el ámbito de las ciencias sociales o las humanidades, o personas con experiencia política o con una destacada trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos.

La petición para el reconocimiento de las organizaciones o colectivos como **misiones de observación electoral** y la subsiguiente acreditación de sus miembros como **observadores electorales**, deberá cumplir, entre otros requisitos, los de presentar un **plan de trabajo**, detallando las actividades previstas, y firmar el compromiso de cumplimiento de la Declaración de Principios para la observación Internacional de Elecciones así como del **Código de Conducta** para Observadores Internacionales de Elecciones, de 27 de octubre de 2005.

### **La Sindicatura Electoral de Cataluña**

La administración electoral está formada por la Sindicatura Electoral de Cataluña, las sindicaturas electorales de demarcación, las mesas electorales y la administración electoral del Gobierno de la Generalidad de Cataluña

La Ley configura la **Sindicatura Electoral de Cataluña** como un órgano independiente e imparcial adscrito al Parlament de Cataluña, responsable de garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el ejercicio de los derechos electorales. Está integrado por **cinco vocales**, juristas o politólogos de prestigio, expertos en procesos electorales, nombrados por mayoría absoluta del Parlament, que también nombrará dos suplentes. La mayoría de vocales deben ser juristas.

El Parlament procedió a la elección de los miembros de la Sindicatura en el transcurso del propio Pleno en el que se acababa de aprobar la Ley del referéndum, tal como dispone la disposición final de la Ley, conforme a la cual dicha elección se produce una vez aprobada la Ley con la presentación de las candidaturas y la aprobación por parte del Pleno, sin ningún otro trámite formal.

Todas las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen el **deber de colaborar con la Sindicatura Electoral de Cataluña** para el correcto cumplimiento de sus funciones.

Corresponde a la Sindicatura Electoral de Cataluña, entre otras funciones, las de **validar el censo electoral** que elaborará la administración electoral del Gobierno de la Generalidad; ejercer la **jurisdicción disciplinaria** sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en el referéndum y **corregir las actuaciones** que contravengan la normativa; **supervisar la campaña institucional** sobre el referéndum de autodeterminación y la difusión en los medios de comunicación, y velar por las condiciones de **imparcialidad y pluralismo** de los medios de comunicación públicos y privados durante la campaña electoral.

### **Los decretos de convocatoria**

Apenas aprobada por el Parlament y publicada en el DOGC la Ley del referéndum de autodeterminación, el Gobierno catalán aprobó el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre (LA LEY 14404/2017), de **convocatoria del referéndum**, y el Decreto 140/2017, de 6 de septiembre (LA LEY 14403/2017), de **normas complementarias** para su realización.

El primero de ellos se limita a realizar la convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña, que tendrá lugar el día 1 de octubre de 2017, y **lleva la firma de todos los miembros del Gobierno** de Cataluña.

El segundo tiene por objeto fijar las normas complementarias que deben regir el proceso para la celebración del Referéndum de Autodeterminación, y se refiere, entre otros, a aspectos tales como el **censo electoral**, el **material electoral** preciso para la consulta, el **personal colaborador** de la Administración electoral y la **observación electoral internacional**.

### **Censo, urnas y papeletas**

En relación con el **censo electoral**, el Decreto sólo establece que se utilizará en el referéndum el que se haya **cerrado el día 30 de marzo de 2017** y, en el caso que en esta fecha no se haya incorporado la información

correspondiente a algunos municipios o de los catalanes residentes en el exterior, se utilizará para estos la última información disponible.

La **elaboración del censo** electoral es competencia de la Administración electoral del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, bajo la supervisión de la Sindicatura Electoral de Cataluña.

Respecto a las **urnas**, cuyo suministro ha sido objeto de controversia en los últimos meses, la norma se limita a señalar que cada mesa electoral dispondrá de una urna de un material resistente con una tapa que incluirá una ranura en el centro por donde se introducirán los votos, y que la tapa cerrará completamente la urna, que deberá precintarse antes del inicio de la votación una vez se haya verificado por parte de los miembros de la mesa y los interventores acreditados presentes que no existe ningún voto en su interior.

El Decreto aprueba los modelos de las **papeletas** y la **documentación electoral** que deberán ser supervisados por la Sindicatura Electoral de Cataluña y que deben cumplir las características y las condiciones de impresión señaladas en el anexo. Será la Administración electoral del Gobierno de la Generalitat la que confeccione y distribuya todos los impresos.

#### **Colaboradores voluntarios para el referéndum**

El Decreto 140/2017, de 6 de septiembre (LA LEY 14403/2017), dispone que con objeto de colaborar en las tareas relacionadas con la ejecución del referéndum, la Administración electoral del Gobierno de la Generalitat se dotará de **personal colaborador** mediante un **proceso de selección** abierto a los ciudadanos incluidos en el censo electoral.

Quienes quieran tomar parte en las tareas vinculadas al proceso electoral deberán inscribirse en una **bolsa de colaboradores**. El proceso de selección tendrá en cuenta de manera preferente la **experiencia** previa de los candidatos en procesos electorales así como su **vinculación, laboral o funcional, con cualquier administración pública** en Cataluña.

El decreto asegura que dicho personal colaborador que tenga la condición de funcionario o empleado público ejercerá sus funciones con **independencia**, sin ninguna vinculación con su relación funcional, laboral o estatutaria.

La Administración Electoral del Gobierno de la Generalitat de Cataluña nombrará a las personas seleccionadas como **representantes** de la Administración, **coordinadores** electorales municipales, **coordinadores** electorales comarcales y **agentes** electorales.

#### **Entrada en vigor y suspensión**

La Ley 19/2017 (LA LEY 14405/2017) entró en vigor el **6 de septiembre de 2017**, el mismo día de su publicación oficial. Sus disposiciones **dejarán de estar vigentes** una vez proclamados los resultados del referéndum, excepto lo que determina su artículo 4 en cuanto a la implementación del resultado.

Los Decretos 139/2017 (LA LEY 14404/2017) y 140/2017 (LA LEY 14403/2017) han entrado en vigor el **7 de septiembre de 2017**, el mismo día de su publicación en el DOGC.

Todo ello sin perjuicio de la **suspensión** de todas estas normas desde el **7 de septiembre de 2017**, acordada por el Tribunal Constitucional mediante sendas providencias de esa misma fecha, como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad y de las impugnaciones promovidas por el presidente del Gobierno y por el Gobierno de la Nación.