

Jorge Cagiao y Conde

**IL FUTURO POLITICO DELLA CATALOGNA
(A PROPOSITO DI UN RECENTE VOLUME
A CURA DI LAURA CAPPUCCIO E GENNARO FERRAIUOLO)***

Il volume diretto da Laura Cappuccio e Gennaro Ferraiuolo, *Il futuro politico della Catalogna*, offre al lettore del materiale molto valido per cercare di capire il conflitto politico che esiste tra lo Stato spagnolo e il Governo catalano da alcuni anni. Il lavoro si focalizza sull'analisi della base giuridica della consultazione popolare celebrata il 9 novembre 2014 (da qui in poi 9N), delle sue cause e azioni precedenti preparatorie, avventurandosi anche, sebbene su un terreno relativamente saldo per la prevedibilità degli avvenimenti, in un'analisi sul futuro: e dopo il 9N?

Di fatto, si può verificare che le previsioni degli autori sono state azzeccate, poiché mancano, nel momento in cui stiamo scrivendo queste righe, pochissime settimane alle elezioni per l'autonomia del prossimo 27 settembre (da qui in poi, 27S) in Catalogna, che, come annotavano già alcuni di loro, saranno anticipate e utilizzate in modo "plebiscitario" come sostituzione della (alla fine) fallita – sebbene celebrata – consultazione del 9N. Il libro, ad ogni modo non è rimasto ancorato nel 9N e continua a essere attuale come sforzo accademico per spiegare e capire ciò che sta succedendo in Catalogna: e dopo il 27S?

Il volume si compone di una lunga e completa introduzione al tema, scritta da Laura Cappuccio, che precede il blocco che gli editori hanno voluto fosse il piatto forte del libro, cioè la risposta degli esperti costituzionalisti (6) o politologi (1) catalani al questionario proposto, e si chiude con una conclusione scritta da Gennaro Ferraiuolo. L'introduzione situa in maniera ineccepibile il contesto giuridico-politico nel quale sorgono il processo sovranista e le rivendicazioni al diritto di decidere dei catalani, e permette così al lettore di arrivare al blocco di domande rivolte agli esperti con i dati e le sfumature necessari per capire in maniera precisa le risposte date da ognuno di essi. La conclusione, da parte sua, sintetizza in maniera opportuna le opinioni degli autori e offre una riflessione finale nella quale emergono perfettamente sia l'attualità che la complessità del problema esaminato in democrazie complesse come Spagna, Italia, Canada o Regno Unito, ma anche il suo carattere controverso nel dibattito accademico.

Se sia la conclusione che l'introduzione offrono una valida riflessione sul tema dibattuto, è il blocco di risposte al questionario che rappresenta, come già detto, il piatto forte del volume. Nella parte che segue ci focalizzeremo su questa parte centrale del libro,

*Traduzione dal castigliano di Francesca Zantedeschi.

occupandoci prima delle domande e della composizione del vivaio di esperti, per poi soffermarci con un breve commentario sulle loro risposte.

Gli esperti consultati e il questionario

Può inizialmente sorprendere che i sette esperti consultati siano tutti catalani ed esercitino tutti in Catalogna, tranne uno (Antoni Abat i Ninet, professore di diritto costituzionale comparato all'Università di Copenhagen): Enoch Albertí Rovira y Xavier Arbós, professori di diritto costituzionale alla Universidad de Barcelona, Marc Carrillo, Carles Viver e Pi-Sunyer y Víctor Ferreres Comella professori di diritto costituzionale all'Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, e Jordi Matas Dalmases, professore di scienze politiche all'Universidad de Barcelona.

Bisognerebbe chiedersi che impressione avremmo potuto avere dopo aver letto il libro se avessero partecipato a esso solamente esperti del resto di Spagna, o se oltre a quelli selezionati nel volume fossero stati aggiunti 3 o 4 esperti di Madrid, Santiago de Compostela o Granada. Non è molto rischioso affermare che il volume sarebbe stato più equilibrato, tra chi difende la costituzionalità della consulta e chi no, nel secondo caso, e sicuramente meno di quel che è *Il futuro politico della Catalogna* nella prima opzione. Senza che serva in assoluto per provare la verosimiglianza di quel che abbiamo appena detto, cioè, che il punto di vista dei giuristi e politologi del resto di Spagna è meno plurale, o più omogeneo se si preferisce, di quel che si trova in Catalogna nella questione dibattuta, si potrebbe pensare alla risposta che il Consiglio di Stato¹, il Tribunale Costituzionale² e il *Consell de Garanties Estatutàries*³ hanno potuto dare circa la legalità della consulta, all'unanimità contrari nei primi due casi, favorevole con 4 opinioni contrarie nell'ultimo caso. Ci verrà detto che una cosa sono gli interpreti autentici e un'altra gli interpreti scientifici, e potremmo dare ragione a chi dica una tale cosa, anche se capiamo che, nonostante tutto, una tavola rotonda di costituzionalisti del resto di Spagna avrebbe potuto rigettare all'unanimità la consulta non referendaria catalana, cosa che in questo volume non viene discussa.

Sia come sia, possiamo capire che il volume rifletta il punto di vista particolare degli esperti catalani sulla questione, che non è – vale la pena sottolinearlo – un punto di vista condiviso dalla maggioranza nel resto di Spagna. Come si vedrà, l'impressione generale che se ne trae è favorevole alla costituzionalità della consulta e del processo catalano nel suo insieme, gli esperti catalani, tutti di fama riconosciuta, danno qui mostra del pluralismo che caratterizza la società catalana su questo tema così sensibile, offrendo anche opinioni

¹ Sentenza 1092/2014, del 30-X-2014 <http://www.consejo-estado.es/pdf/1092_2014.pdf>.

² Sentenza 32/2015, del 25-II-2015. <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/16/pdfs/BOE-A-2015-2833.pdf>>.

³ Sentenza 19/2014 del 19-VIII-2014. <<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20140926140031-1.pdf>>.

contrarie, obiezioni e dubbi sulle differenti vie pensate per l'esercizio del cosiddetto "diritto a decidere".

Il questionario preparato da Cappuccio e Ferraiuolo è composto dai seguenti tre gruppi di domande:

- 1) Esistono, allo stato, strumenti giuridici in grado di consentire lo svolgimento di una consultazione popolare sull'indipendenza della Catalogna, nel rispetto della legalità costituzionale? In caso di risposta affermativa, quale modalità avrebbe, a suo avviso, maggiori possibilità di concretizzazione? Se ritiene non sussista alcuna via legale, che tipo di risposte pensa debbano offrirsi alle rivendicazioni manifestate da gran parte dei partiti e dei cittadini catalani? Come valuta la posizione di chiusura del Governo spagnolo?
- 2) Di recente sono emerse, in differenti Stati, rivendicazioni di natura secessionista, che vanno dunque ben oltre le aspirazioni di autogoverno e di decentramento. Accanto ai noti casi della Catalogna e della Scozia, anche in Italia tornano ad esempio a manifestarsi progetti che guardano nella medesima direzione: è il caso della legge della Regione Veneto n. 16/2014 («Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto»). È possibile affermare una specificità della realtà catalana e delle rivendicazioni ad essa legate? Come si manifesta questa specificità sul piano storico, politico, culturale e costituzionale? Questa specificità può riflettersi, in qualche modo, anche sull'inquadramento giuridico dei processi in atto?
- 3) In Europa sono sorti, negli ultimi anni, movimenti politici in radicale contrapposizione ai partiti tradizionali, che si fanno portatori di nuove istanze partecipative. La controversa nozione di "diritto a decidere", spesso utilizzata con riferimento alle vicende catalane, può iscriversi nel quadro delle tensioni tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa? Su tali aspetti, sono sufficienti le consolidate categorie di analisi o è necessario ripensarne di nuove?

Gli autori hanno risposto alle domande focalizzandosi soprattutto sul primo blocco, che si riferisce alla costituzionalità o incostituzionalità del processo di consulta in Catalogna e all'atteggiamento del Governo spagnolo. Ciò non sorprende. Primo, perché si tratta della domanda "giuridica" di un questionario sottoposto al criterio di 7 esperti, dei quali 6 sono giuristi. Secondo perché è, senza dubbio, la domanda chiave del questionario. Ad ogni modo, così lo hanno inteso gli accademici consultati, poiché si sono dilungati tutti molto di più sulla risposta al primo blocco di domande rispetto agli altri due. L'unico autore che, di fatto, ha dedicato meno spazio al primo blocco di domande rispetto al secondo è l'unico politologo consultato (Matas).

Del secondo e terzo blocco di domande possiamo trattenere, detto brevemente e prima di passare al blocco principale di domande, una posizione condivisa ampiamente sia sul carattere particolare del processo catalano sia sulle sue similitudini con altri casi recenti (Scozia, Québec) in contesti simili. Nel contesto spagnolo, sembra trattarsi di una lotta per

il riconoscimento nazionale e l'autogoverno, le cui domande, come spiegano gli autori, possono essere integrate dallo Stato nel quale sorgono oppure spingere il processo un passo oltre, verso l'indipendenza, nel caso vengano ripetutamente ignorate queste domande. Gli autori riconoscono che in Catalogna c'è stato un processo lungo durante il quale si è cercato di incanalare all'interno dell'ambito legale spagnolo il desiderio di maggiore autogoverno dei rappresentanti ed elettori catalani, così come le possibilità del sistema di accogliere le suddette domande. Da questo punto di vista, come vedremo, domina tra gli autori l'opinione che fa del problema e della sua soluzione una questione più politica che giuridica. Ugualmente emerge dalle risposte degli esperti che il "diritto a decidere" non entra in maniera pacifica nella figura conosciuta del diritto di autodeterminazione, anche se è certo che nella misura in cui quello che si domanda è l'indipendenza (Arbós, p. 69), la sua vicinanza con esso sembra innegabile. In questo senso, il "diritto a decidere" si allontana anche dal "diritto a decidere di tutto", che da una prospettiva critica di sinistra ha potuto opporre la democrazia partecipativa a una democrazia rappresentativa oggi in crisi. Secondo la maggioranza degli autori, questi due tipi di democrazia non si oppongono, e non bisogna inserire il caso catalano nell'ambito partecipazione-rappresentazione menzionato, quanto piuttosto nell'ambito delle lotte per il riconoscimento e/o l'indipendenza nazionale, nel quale la decisione ultima (costituente) reclama un «momento popolare» (Ferrerres, p. 86).

L'incastro costituzionale della via catalana

Gli esperti consultati sono d'accordo nel considerare almeno cinque vie⁴ che potrebbero essere utilizzate per rendere fattibile una consulta sull'indipendenza in Catalogna. Tra di esse possiamo distinguere due blocchi. Nel primo, la convocazione della consulta avrebbe bisogno dell'autorizzazione dello Stato spagnolo. Sono gli articoli 92⁵ e 150.2⁶ (in relazione, quest'ultimo, con l'art. 149.1.32⁷) della CE che ci interessano. Nel secondo, la consulta non avrebbe bisogno dell'autorizzazione dell'amministrazione centrale. Sono le due leggi di consulta catalana e l'uso delle elezioni per l'autonomia in modo "plebiscitario" che, in questo caso, catturano l'attenzione degli esperti.

⁴ Si considera anche la via della riforma costituzionale ma, come vedremo, questa via si trova sempre presente in un momento o l'altro negli altri ambiti considerati dagli autori.

⁵ Art. 92 CE: 1. «Le decisioni politiche di particolare importanza potranno essere sottomesse a referendum consultivo di tutti i cittadini. 2. Il referendum sarà convocato dal re, mediante proposta del presidente del governo, precedentemente autorizzata dal congresso dei deputati. 3. Una legge organica regolerà le condizioni e il procedimento delle distinte modalità di referendum previste in questa Costituzione».

⁶ Art. 150.2 CE: «Lo Stato potrà trasferire o delegare alle Comunità Autonome, mediante legge organica, facoltà corrispondenti a materia di titolarità statale che per natura siano suscettibili di trasferimento delega. La legge prevedrà in ogni caso il corrispondente trasferimento di mezzi finanziari, così come le forme di controllo che lo stato si riserva».

⁷ Art. 149 CE: 1. «Lo stato ha competenza esclusiva sulle seguenti materie: [...] 32° Autorizzazione a convocare consultazioni popolari tramite referendum».

Secondo gli autori, né l'articolo 92 CE, «la possibilità più chiara» secondo Arbós (p. 60), né l'articolo 150.2 CE ponevano seri problemi di costituzionalità come ambito valido per permettere la celebrazione legale di un referendum non vincolante («le prime due opzioni sono offerte dal diritto costituzionale dello Stato», secondo Carrillo, p. 72). Il carattere meramente consultivo è segnalato come fondamentale da Albertí, Arbós o Carrillo, intendendo che anche un risultato favorevole all'indipendenza non avrebbe alcun effetto giuridico («nel caso la posizione favorevole alla separazione ottenga la maggioranza, questo risultato non comporta automaticamente la secessione», Albertí, p. 50). È, in un certo senso, un diritto a esprimere un'opinione, non a decidere («esprimere un'opinione politica non equivale a decidere», dice Arbós, p. 61).

Gli autori che considerano entrambe le vie valide rimandano alle conclusioni del TC spagnolo (STC 103/2008, STC 42/2014), che segnalava la possibilità della riforma costituzionale come ambito abilitato dalla CE per integrare all'ordinamento giuridico spagnolo un eventuale diritto all'autodeterminazione. Entrambi gli strumenti giuridici (art. 92 e 150.2) permettevano allo Stato spagnolo di convocare (art. 92.2) o autorizzare, mediante delega della sua competenza riconosciuta nell'art. 149.1.32 CE, un referendum consultivo sull'indipendenza in Catalogna, come «atto preparatorio all'esercizio di una facoltà riconosciuta costituzionalmente» (Albertí, p. 53), cioè, la riforma costituzionale. I dubbi od ostacoli che gli autori segnalano rispetto a queste due vie non sono, secondo loro, di peso sufficiente per considerare che il governo spagnolo pregiudicherebbe la CE utilizzando in questo modo entrambi gli strumenti.

Il passo seguente, nel caso di un risultato favorevole all'indipendenza, sarebbe intraprendere una riforma costituzionale per mezzo della quale, e per valutare la conformità dei partiti in mano dei quali si trova la riforma costituzionale, cercare una via d'uscita al problema. Come è già stato detto, il TC non vede alcun ostacolo all'utilizzo della riforma costituzionale.

Vi è maggiore controversia tra gli autori rispetto ai due ambiti seguenti: la *Llei 4/2010 de consultes populars per via de referéndum*, e soprattutto (poiché fu lo strumento utilizzato), la *Llei de consultes no referendàries*, tutte e due approvate dal Parlamento catalano.

Ninet, Albertí e Viver estendono *grosso modo* la loro argomentazione sui due strumenti prima analizzati alle due leggi catalane per sostenere che non pongono problemi di costituzionalità. Albertí considera così che «che la strada di una consultazione popolare della cittadinanza catalana, intesa come passo preliminare all'esercizio della facoltà di iniziativa di riforma costituzionale da parte della *Generalitat de Catalunya*, risulta percorribile non solo dal punto di vista del principio democratico (a partire dal quale le società moderne devono risolvere i conflitti politici), ma anche dal punto di vista dell'assetto costituzionale spagnolo, inclusa la distribuzione competenze» (p. 53). Ricorre al principio democratico anche Ninet, ricordando che «una rivendicazione che consiste nella richiesta di votare, senza carattere giuridico vincolante, per conoscere il parere dei cittadini, sembra essere coperta da questo principio fondamentale [democratico] che definisce lo Stato spagnolo» (pp. 42-43). Non deve meravigliare che entrambi gli autori citino, in appoggio alla loro

argomentazione, il celebre giudizio della Corte Suprema del Canada del 1998 sulla secessione unilaterale del Québec, dal momento che esso mostrava già l'importanza del principio democratico (insieme con lo stato di diritto, il federalismo e la protezione delle minoranze) e il carattere non vincolante di un referendum di secessione legale («un referendum in sé e senza nulla di più non avrebbe alcun effetto giuridico e non potrebbe realizzare una secessione unilaterale»⁸) come elementi che sembravano rafforzare la legalità e la legittimità di un referendum sull'indipendenza. L'opinione di Viver adotta una prospettiva più tecnica cercando di confutare la tesi del «referendum nascosto», per il quale, come si è detto, sarebbe necessaria l'autorizzazione del governo spagnolo. Secondo lui, così com'è, la legge sulle consultazioni non referendarie si distingue nettamente dallo strumento referendario, che è competenza dello Stato centrale. In effetti, secondo la STC 103/2008, «una consultazione popolare si ha quando le persone chiamate a partecipare sono le stesse che partecipano alle elezioni del Parlamento statale, autonomico o locale, e, inoltre, quando per effettuarla si utilizza l'amministrazione elettorale e il sistema giudiziario» (p. 98). Nessuno di questi criteri cumulativi vengono dati, a suo parere, nella legge sulle consultazioni non referendarie, che apre la partecipazione ai maggiori di 16 anni e ai residenti stranieri (che non fanno parte del censo elettorale) e non prevede l'utilizzo dell'amministrazione giudiziaria ed elettorale. Essendo formalmente differente, la legge sulle consultazioni non referendarie «non pone nessun problema di costituzionalità» (p. 99). Se non è un referendum ciò che questa legge regola, l'autorizzazione statale non sembra una condizione per valutare la sua costituzionalità.

Da parte sua, Arbós esprimeva dubbi già al momento di rispondere al questionario, dubbi che saranno confermati più tardi, sulla costituzionalità di suddette leggi («nutro dubbi sul via libera, da parte del TC, alla legge sulle consultazioni non referendarie e, di conseguenza, sul decreto di convocazione che dovesse discenderne», p. 65), mentre Carrillo e Ferreres sostengono chiaramente la loro incostituzionalità. In effetti, così come spiegano Carrillo e Ferreres, se l'autorizzazione del governo spagnolo era necessaria sia nella via dell'art. 92 CE che in quella dell'art. 150.2 CE, ci troveremmo qui di fronte allo stesso ostacolo, nella misura in cui la legge sulle consultazioni popolari per via referendaria starebbe regolando una questione (referendum) che è competenza esclusiva dello stato centrale. La legge sulle consultazioni non referendarie, secondo Carrillo, era un «referendum mascherato» (p. 72). Opinione condivisa da Ferreres: «Risulta chiaro che la 'consultazione non referendaria' nasconde un vero e proprio referendum» (p. 81). Se quel che regola la legge sulle consultazioni è in realtà un referendum, allora ci troveremmo, come sostengono questi due autori, di fronte all'ostacolo prima citato: l'autorizzazione del governo centrale, necessaria per celebrare un referendum consultivo.

La lettura proposta da Carrillo e Ferreres insiste forse troppo sull'aspetto «di competenza» (a chi spetta convocare o autorizzare un referendum consultivo?) e può così, a margine della controversa caratterizzazione della consultazione come referendum,

⁸ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, §87, p. 265. <<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>>.

trascurare un aspetto fondamentale nel diritto: il carattere non vincolante della consultazione, che la rende sicuramente inoffensiva dal punto di vista giuridico (ma non dal punto di vista politico) per l'ordine costituzionale spagnolo. Sembra così privilegiarsi una lettura eccessivamente rigida, in quanto l'eventuale violazione di un precetto costituzionale, su una base tanto discutibile quanto la già citata caratterizzazione della «consultazione» come «referendum», sarebbe di tipo «di competenza» (art. 92 CE), ambito nel quale le limitazioni esterne non sono eccezionali, e non di un qualche precetto di quelli considerati fondamentali, come potrebbe essere il *vulnus* alla sovranità nazionale o l'indissolubilità della nazione degli articoli 1 e 2 CE, per esempio. In effetti, una dichiarazione del TC in favore della consultazione avrebbe potuto essere interpretata, nella logica di Carrillo e Ferreres, come un'invasione della competenza statale da parte del legislatore catalano, ma con maggiore difficoltà come una violazione della sovranità dello Stato spagnolo, in ragione di ciò che è stato detto prima. In questo senso, si può pensare che il diritto fondamentale di partecipazione dei cittadini negli affari pubblici dell'articolo 23 CE offra al TC una base solida per intendere che in questo caso l'esercizio del diritto di partecipazione poteva invitare senza rischio eccessivo a un'interpretazione meno restrittiva del titolo delle competenze in materia di referendum consultivo e più favorevole così all'esercizio del diritto di partecipazione dei cittadini. La tesi di Carrillo e Ferreres sembra tuttavia più discutibile se teniamo in considerazione che la posizione adottata dal 9N dal governo spagnolo, che a suo tempo interpose il ricorso di incostituzionalità contro la legge catalana sulle consultazioni non referendarie, è che in realtà «non vi fu un referendum» il 9N...

Infine, gli autori presentavano un'ultima via per permettere che il governo catalano consultasse gli elettori sull'indipendenza: le elezioni autonome, fissate in maniera anticipata il 27S. La convocazione e celebrazione di elezioni autonome nelle quali chiedere il voto per l'indipendenza non pongono alcun problema di costituzionalità, nella misura in cui la loro convocazione e celebrazione è competenza del governo catalano. L'opinione degli esperti consultati sembra unanime quanto a questo. Tuttavia, come osservano alcuni di loro, la soluzione è lungi dall'essere quella ideale, poiché si tratta di utilizzare le elezioni al Parlamento catalano in un senso differente da quello normale, con le difficoltà che ciò comporterà per determinare con chiarezza l'appoggio in favore o no all'indipendenza. Per esempio, la questione di sapere – scenario prevedibile –, ciò che succederebbe nel caso in cui le forze esplicitamente partitiche dell'indipendenza ottenessero una maggioranza assoluta nei seggi ma non nella percentuale dei voti. Caso diverso sarebbe se, come sottolinea Ferreres, l'indipendenza ottenesse una maggioranza di voti, cosa che aprirebbe, secondo lui, «un tempo politico nuovo» (p. 83). Si può pensare nonostante tutto che il formato al quale, alla fine, ha dovuto ricorrere il governo catalano rende eccessivamente difficile una lettura chiara della relazione di forze in favore e contro l'indipendenza e, in questo, come osservano gli autori, la responsabilità è del governo spagnolo: pur avendo potuto convocare o autorizzare un referendum con tutte le garanzie legali e di chiarezza rispetto all'opinione vincitrice, ha spinto verso una via più confusa e che non poteva frenare legalmente.

Una dura critica al governo spagnolo

L'atteggiamento del governo di Mariano Rajoy merita una dura critica nelle risposte degli esperti consultati. Cappuccio e Ferraiuolo chiedevano di valutare l'atteggiamento del governo spagnolo di fronte al processo sovranista, e il giudizio è unanimemente negativo. Come abbiamo visto, tutti pensano che l'ordinamento giuridico spagnolo, al contrario di quel il governo spagnolo affermava⁹, permetteva la celebrazione di un referendum consultivo sull'indipendenza in Catalogna ed era, secondo la maggioranza degli autori, abbastanza flessibile da permettere anche una consultazione non referendaria. Il suo rifiuto di comprendere che si trattava di un problema politico (e non giuridico) difficilmente di competenza del TC (come riconosciuto dalla CS del Canada nel giudizio del 1998 già citato), la cui politicizzazione è giustamente criticata da Ninet, giustifica le critiche degli esperti. La sua lettura, estremamente rigida, del diritto, pure.

Infine, rimane senza risposta la domanda di taglio generale per i costituzionalisti e teorici del diritto, alla quale fa riferimento Viver alla fine del suo commento: «se lo Stato di diritto si difenda più efficacemente incanalando questi fenomeni sociali nei percorsi legali esistenti, interpretandoli, fin dove possibile, in maniera conforme alle esigenze che discendono dai principi democratici; o se sia preferibile utilizzare il diritto come muro di contenimento di tali rivendicazioni» (p. 100). Viver non lascia dubbi sulla sua opinione, favorevole a una concezione del diritto opposta all'immagine del muro di contenimento. Viver ha pilotato, come è noto, il *Consell Assessor per a la Transició Nacional* in Catalogna, e la sua opinione può in questo caso sollevare sospetti fondati. Ma bisogna malgrado ciò chiedersi se, in fondo, il diritto, come strumento di risoluzione pacifica di conflitti e problemi, non miri, nel senso indicato da Viver più che nel senso contrario di un costituzionalismo rigido e maldestro, alle risposte che è capace di offrire a problemi come quello esaminato dall'eccellente libro diretto da Cappuccio e Ferraiuolo.

⁹ Il governo spagnolo ha ripetuto in innumerevoli occasioni che non è che non volesse autorizzare o convocare un referendum non consultivo, ma che era l'ordine giuridico spagnolo a non permetterlo.