

LA SECESIÓN CATALANA, ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO

CATALAN SECESSION, BETWEEN POLITICS AND LAW

JOSEP MARIA CASTELLÀ ANDREU¹
Universidad de Barcelona

Resumen: El estudio analiza los principales argumentos políticos y jurídicos que se han planteado para justificar la propuesta de secesión de Cataluña por parte de sus promotores: la independencia es una cuestión política y no jurídica; en Derecho comparado hay casos en que el referéndum de secesión ha sido admitido; la secesión se apoyaría en el principio democrático; y Cataluña es una comunidad política distinta de España. El autor discute estos argumentos desde un punto de vista jurídico-constitucional.

Palabras clave: secesión, referendum, consulta popular, democracia

Abstract: *The essay analyses the main political and legal arguments for Catalan secession brought up by its promoters: independence is a political and not a legal question; in comparative law there are cases where a referendum for secession has been admitted; secession would be supported by democratic principle and Catalonia is a different polity than Spain. The author discusses many of these assumptions from a constitutional point of view.*

Keywords: *secession, referendum, popular consultation, democracy.*

1. Desde la fiesta nacional catalana del 11 de septiembre de 2012 la cuestión de la secesión catalana ha irrumpido con fuerza no solo en el debate político y jurídico español sino también más allá de nuestras fronteras. Durante un tiempo

¹ Este trabajo se inserta en las actividades del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO, grupo consolidado Generalitat 2014) y del proyecto de investigación “Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública” (MEC, DER 2012-37567). Se ha publicado una primera versión en italiano del mismo en la revista *Studi parlamentari e di politica costituzionale* núm. 177-178, 2012. Me he ocupado de este tema en varios estudios: “Consultas populares no referendarias en Cataluña ¿es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, monográfico núm. 14, 2013; “El derecho a decidir, secesión y formas de democracia: un diálogo constitucional entre Italia y España”, en AAVV, *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán*, IEA, Barcelona, 2014; “Secesión y referéndum sobre el ‘derecho a decidir’ en Cataluña. Una aproximación desde el Derecho constitucional”, en J. OLIVER ARAUJO (dir.), *El futuro territorial del Estado español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. En Italia, recientemente, “El problemático encaje constitucional del “derecho a decidir” de Cataluña y sus vías de ejercicio”, *Percorsi costituzionali*, núm. 1, 2015.

ha compartido protagonismo con el referéndum por la independencia de Escocia. Una vez celebrado este referéndum el 18 de septiembre de 2014 y con el rechazo mayoritario a la propuesta independentista del primer ministro escocés Salmond, la propuesta secesionista catalana ha centrado la atención de la opinión pública y del análisis constitucional entorno a la posibilidad de secesión de territorios no coloniales en Estados democráticos occidentales al menos hasta el 9 de noviembre de 2014. Coincidiendo con los 25 años del derribo del Muro que dividía Europa, ha tenido lugar el “proceso participativo” que ha substituido a la consulta popular que habían acordado los partidos impulsores de la misma. Los resultados del “proceso participativo”, según los datos ofrecidos por sus organizadores a la vez que supervisores del mismo, indican que un tercio de la población acudió a las urnas y que más de un 80% votó a favor de la independencia. Se trata de un número relevante de votos pero que no altera las proporciones que se han ido mostrando en otros actos de apoyo soberanista: las manifestaciones masivas de los últimos 11 de septiembre o los resultados electorales de los partidos independentistas en las últimas elecciones catalanas de noviembre de 2012. Esto es, que aproximadamente un tercio de la población catalana, el pueblo soberanista, expresa su voluntad de independencia de forma reiterada en los últimos tres años². Sin embargo, el proceso participativo no ha supuesto el punto final del proceso secesionista y todo parece indicar que la cuestión secesionista seguirá al menos un tiempo, por otros derroteros (de momento el presidente de la Generalitat ya ha anunciado, con nueve meses de antelación, elecciones anticipadas para el 27 de septiembre de 2015, que habrían de tener carácter plebiscitario) aunque ahora sea pronto para saber en qué dirección.

Los asesores legales del Gobierno catalán idearon cinco vías jurídicas para reclamar el ejercicio del llamado “derecho a decidir” del pueblo de Cataluña a través de algún tipo de “consulta”. De ellas, las vías legales que se han intentado seguir hasta ahora por las instituciones catalanas para llevar a cabo la consulta del 9-N han sido: 1) la solicitud en abril de 2014 al Congreso de la delegación a la Generalitat de la competencia estatal para autorizar la convocatoria de un *referéndum* a la población catalana; 2) la aprobación de la Ley catalana 10/2014, de consultas populares no referendarias, en septiembre 2014; y, tras la suspensión

² De acuerdo con los datos oficiales, la participación fue de 2.344.828, el 33% de los posibles votantes. A favor de la independencia votaron 1.897.000 (el 80.9% de los votantes); en contra de la independencia pero a favor de un Estado catalán (sin una explícita referencia a qué tipo de Estado se refiere) el 10.02% de los votos, y contra ambas opciones o a favor del *status quo* el 4.49%. Si se observan las últimas elecciones al Parlamento catalán de 2012 (con algunas diferencias sobre el total de los llamados a votar: ahora lo podían hacer los mayores de 16 años y los extranjeros que se registraran mientras que en las elecciones votan los catalanes mayores de 18 años) arrojan los siguientes resultados: votó el 67% del censo, y los votos obtenidos por los partidos que ahora apoyaban el sí a la independencia (con la salvedad del socio menor de CiU, Unió que ha dado libertad de voto entre la opción Estado y Estado independiente) son: 1.116.259 CiU, 498.124 ERC y 126.435 CUP a los que se puede añadir algún extraparlamentario como SI 46.838, que suman: 1.787.656. Por su parte ICV (359.705) dió libertad de voto entre la opción de Estado y Estado independiente.

de la misma y del decreto de convocatoria de la *consulta no referendaria* del 9-N (Decreto 129/2014) por parte del Tribunal Constitucional, 3) la organización de un *proceso participativo*, carente de todo apoyo legal, y también impugnado por el Gobierno, por tratarse de una pseudo-consulta o pseudo-referéndum y que también fue suspendido por el Alto Tribunal. Dichos instrumentos desarrollan normativamente lo indicado en varias resoluciones aprobadas por el Parlamento catalán, especialmente la Declaración 5/X de 2013, en la que se proclama que “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”.

El Tribunal Constitucional ha tenido alguna ocasión para elaborar una doctrina sobre la consulta en relación con la secesión, cuyos criterios han servido ahora para que el Gobierno del Estado impugnara, con el aval jurídico del Consejo de Estado, las vías legales citadas. En particular, el Tribunal: 1) ha precisado el significado de las categorías “pueblo” o “nación” en relación con Cataluña y su distinto alcance de cuando se refieren al conjunto español (STC 31/2010); y 2) la inadecuación constitucional del referéndum autonómico (y estatal) para decidir la secesión y la exigencia de seguir el procedimiento de reforma constitucional (STC 103/2008). A ellas se ha añadido ahora la STC 42/2014, sobre la declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo catalán, la primera y hasta ahora la única en que se aborda directamente la cuestión secesionista catalana. Faltan aún los pronunciamientos del Alto Tribunal sobre el fondo de las normas catalanas impugnadas que concretan las diferentes vías jurídicas propuestas por los asesores jurídicos del Gobierno catalán, a las que se suma la Ley de consultas por la vía de referéndum (Ley 4/2010), pendiente también de resolución.

2. En esta nota trataré de plantear las premisas políticas y sobre todo jurídicas sobre las que descansa el “proceso” secesionista, el “derecho a decidir” y la “consulta” al pueblo catalán. Antes, no obstante, conviene aclarar que dicho “proceso” ha tomado en los últimos meses, cuanto más se iba acercando el 9-N, una velocidad de crucero. Se han ido proponiendo nuevas vías, consensuadas por los distintos partidos impulsores del proceso, a medida que se cerraban “vías jurídicas”. La hasta ahora última de ellas, la organización de un “proceso participativo” en sustitución de la “consulta popular no referendaria”, ya supuso un frágil acuerdo de mínimos que permitía superar profundas divergencias entre los patrocinadores. Entre dichas divergencias, que tras el 9-N ha pasado a un primer plano, el cuándo y el cómo –una candidatura unitaria o no- de unas “elecciones plebiscitarias”.

Los términos empleados para calificar cada vía o cada nueva etapa del “proceso” secesionista (“consulta no referendaria”, “proceso participativo”, “elecciones plebiscitarias”) no se caracterizan precisamente por la precisión jurídica y mantienen, a veces pretendidamente, una ambigüedad manifiesta que requiere un notable esfuerzo de comprensión, sobre todo para el espectador externo. Tampoco las mismas vías que se han ido siguiendo eran siempre coherentes con las vías ensayadas anteriormente (unas presuponen que el referéndum constitucionalmente adecuado es el estatal, otras que es el referéndum autonómico) ni siquiera se

adecuaban a lo propuesto en los documentos que sirven de guía al proceso secesionista (los Informes del Consell Assessor per a la Transició Nacional – CATN- creado por el Presidente de la Generalitat –el cual reúne a académicos de distintas disciplinas y a personajes habituales de programas de entretenimiento de la televisión, todos ellos partidarios del “proceso”). Así, aunque el primer informe del CATN sugería formular una pregunta clara –siguiendo la doctrina de la Corte Suprema de Canadá de 1998 y del pacto Cameron-Salmond de octubre de 2012-, los partidos impulsores del proceso, en diciembre de 2013, pactaron formular dos preguntas (1. Si quiere que Cataluña sea un Estado; y en caso afirmativo, 2. Si quiere que sea un Estado independiente), la primera de las cuales dista de cumplir con las exigencias de la claridad (¿Un Estado federal? ¿De qué tipo? ¿Asimétrico? ¿Una Confederación de Estados? ¿Un Estado libre? Por citar algunas de las propuestas que se han oído). Además, con independencia de que se trate de un referéndum, de una consulta popular no referendaria y, en último término, de un proceso participativo (este no se había previsto entre las vías jurídicas posibles en el Informe n. 1 del CATN), las tres fórmulas consisten materialmente en lo mismo: la apelación a la ciudadanía mediante una votación, con la formulación de las mismas preguntas, aunque con un sistema de garantías jurídicas que va disminuyendo en cada opción sucesiva (así lo pusieron de manifiesto en relación con la consulta no referendaria los profesores Aja, Carrillo y Jover, miembros del Consejo de Garantías Estatutarias que firmaron sendos votos particulares al Dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley 10/2014).

A lo anterior debe añadirse que el Parlamento catalán no ha usado hasta ahora la primera de las vías jurídicas, la que el Tribunal Constitucional considera apropiada para plantear jurídicamente la secesión: la presentación de una propuesta de reforma constitucional al Congreso. Por ahora, tampoco se ha llegado a la última de las vías sugerida en los informes del CATN, en caso de fallar las restantes: la celebración de unas elecciones llamadas “plebiscitarias”, cuya convocatoria depende del presidente catalán, y que, en caso de unos resultados favorables a los partidos pro secesión, el primer pleno del nuevo Parlament aprobaría una Declaración unilateral de Independencia (DUI). Ahora bien, tal DUI no tiene para los distintos actores el mismo significado: mientras para los nacionalistas en el Gobierno de Convergència i Unió abriría las puertas a una negociación con el Estado sobre los términos de la secesión en los siguientes dieciocho meses y a la elaboración de una Constitución catalana, para los independentistas de largo recorrido de Esquerra Republicana de Catalunya se trata de un acto de ruptura en sí mismo (en palabras de su líder Junqueras “La independencia no se negocia, se ejerce”). El president Mas quiso impulsar una candidatura conjunta de los partidarios de la independencia a la que se opuso ERC. Estas elecciones ofrecerán presumiblemente una novedad adicional en el contexto catalán (a diferencia de Escocia), pues permitirán clarificar las posiciones políticas defendidas por cada grupo: Convergència i Unió o Convergència (sin Unió o sin Durán), va a poner en su programa electoral por vez primera su propósito de conseguir la independencia,

cosa que no hizo en las anteriores elecciones de 2012 (en que abogaba por el “derecho a decidir” y la consulta) ni en las elecciones de 2010 (en las que defendió un “pacto fiscal” con el Estado).

3. Sentado lo anterior, vayamos ahora a ver muy sucintamente las premisas políticas sobre las que se asienta el proceso secesionista catalán, antes de abordar las jurídico-constitucionales. Esas premisas son, según el politólogo de la Universidad de Barcelona Jaume Magre, fundamentalmente tres:

- a) Se trata de un movimiento popular, de abajo arriba. No impulsado por los partidos y por las instituciones públicas sino por la sociedad civil y por movimientos cívicos (Associació Nacional Catalana y Omnium Cultural, sobre todo).
- b) Tiene carácter transversal. Participan en este movimiento personas de ideología y origen distintos: no solo catalanes originarios, sino también castellanohablantes procedentes de otras regiones de España que se afincaron en Cataluña en busca de trabajo, y más recientemente los inmigrantes de otros países. En efecto existen asociaciones de castellanohablantes como “Súmate”, o de pakistaníes o subsaharianos por la independencia.
- c) La mayoría de la población catalana está a favor de la independencia y, más aún, del derecho a decidir. Por tanto se trata de dar respuesta jurídica a una demanda democrática mayoritaria, que reúne un gran consenso de la población.

Hay evidencias empíricas y otros datos ofrecidos por encuestas de opinión que ponen en duda o incluso desmienten buena parte de las tres premisas. Por un lado, el auge del movimiento secesionista no se podría explicar sin la participación activa del gobierno catalán, de bastantes gobiernos locales y de los medios públicos –y privados subvencionados- de comunicación social³. Además está la vinculación de algunos de los líderes sociales impulsores del proceso con los partidos que lo respaldan. Por otro lado, el movimiento independentista es más fuerte entre los catalanes que son hijos de padres catalanes y los que hablan catalán que los que han nacido fuera de Cataluña o son hijos de personas procedentes de otros territorios españoles o hablan castellano⁴. El cambio sí que se ha producido, no obstante, entre la base social del independentismo, que ahora se ha ensanchado e incluye también a personas procedentes de campos burgueses (el electorado nacionalista de CiU). Por último, las encuestas reflejan resultados muy equilibrados entre el sí y el no a la pregunta por la independencia. Los partidarios de la independencia disminuyen cuando se ofrecen soluciones distintas del *status quo* (lo que se conoce

³ El Sindicat de periodistes de Catalunya denunció la situación de la televisión pública de Cataluña TV3: ver <http://www.catalunyapress.cat/es/notices/2014/09/el-sindicato-de-periodistas-de-catalunya-pide-a-tv3-mas-neutralidad-e-imparcialidad-en-su-contenid-106088.php>

⁴ Así lo ha puesto de manifiesto el Instituto de opinión GESOP. Ver <http://www.gesop.net/es/blog/item/160-indep>

como “terceras vías”): ya sea una reforma federal de la Constitución, ampliar las competencias de Cataluña, o un pacto fiscal⁵. También cuándo se plantea si se está a favor de la independencia incluso si ello supone la salida de la Unión Europea. Es verdad que una gran mayoría de catalanes quiere que se le consulte (“votar com un país normal” reza un slogan visto en carteles por las calles) pero ello entraña una confusión de plano: en todos los Estados democráticos se vota habitualmente en elecciones y en algunos de ellos ocasionalmente en referéndum; sin embargo en muy pocos países se vota la secesión de una parte del país. Sin embargo, se repite con insistencia en medios secesionistas que no poder votar sobre la secesión es antidemocrático y muestra la democracia de baja calidad que hay en España.

En realidad, los sondeos confirman lo que se advierte de la observación de la realidad social, i.e., que la sociedad catalana está dividida en torno a la secesión. No es una división catalanes-resto de españoles, sino de la misma población catalana. También el proceso secesionista ha alterado profundamente el mapa político catalán, con el hundimiento en las elecciones de 2012 (que va a más según las encuestas electorales recientes) de las grandes opciones centrales: CiU y el PSC, y el auge de las fuerzas claramente independentistas (ERC, CUP) así como de la constitucionalista (Ciudadanos). A esto se suma la creciente fragmentación política en Cataluña, con la aparición de *Podemos* –no independentista pero favorable a una democracia “radical”- y la crisis de los grandes partidos con responsabilidades de gobierno en España o en Cataluña (además de CiU y PSC, también el PP).

No obstante lo anterior hay un hecho cierto. De ser el independentismo una opción política minoritaria (representada normalmente por ERC y algunas otras fuerzas menores), en los últimos años ha ganado relevancia social y se ha extendido políticamente. ¿A qué obedece este crecimiento? Se suelen dar dos razones: 1) la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, que declaró inconstitucionales algunos artículos del Estatuto catalán de 2006 y sometió a una interpretación conforme a otros, revocando buena parte de las grandes opciones políticas contenidas en dicha Norma. En palabras del que fuera presidente de la Generalitat entre 1980 y 2003, Jordi Pujol, “Tras la sentencia, ya no encuentro razones para no ir sin más tardanza hacia la independencia”. También el actual presidente, Artur Mas, cuando se le preguntó sobre cuándo pasó a ser independentista, contestó: “Desde el día en que el Tribunal Constitucional dictó la sentencia sobre el Estatuto”; 2) la negativa del gobierno Rajoy a negociar un “pacto fiscal”, que Mas le planteó en septiembre de 2012, a partir del modelo vasco y navarro de “concierto”, remitiendo este a la reforma quinquenal del sistema de financiación (que tocaba en 2014 pero se ha aplazado). Se considera que el actual sistema de financiación perjudica notablemente a Cataluña –con la expresión de resonancias en la *Lega Nord* “Espanya ens roba”- y se alegan cálculos de balanzas fiscales en apoyo de esta tesis (aunque académicos especialistas, como Angel de la Fuente, corrigen esta opinión aportando datos distintos).

⁵ Metroscopia, *El País* 29 octubre 2014, ver http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/10/28/catalunya/1414532158_176530.html

A esos factores habría que añadir, sin duda, la incidencia de la grave crisis económico-financiera que ha atravesado España desde 2008 así como de la profunda crisis político-institucional, cuyos efectos políticos se han empezado a percibir con el auge de *Podemos* desde las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. Todo ello ha distanciado de la comunidad política y de las instituciones públicas españolas a capas importantes de la población catalana (que consideran que aquellas “No nos representan”, por utilizar el símil con el grito del movimiento 15-M), y a las que el nacionalismo ha convencido de que una Cataluña independiente sería más próspera económicamente, menos corrupta y con mejores servicios sociales. Sin embargo, no puede olvidarse que el nacionalismo hasta ahora mayoritario, CiU, ha contribuido decisivamente a la gobernación del Estado, apoyando en el Congreso de los Diputados la investidura de los presidentes del gobierno o las leyes de presupuestos, sobre todo en las legislaturas con ausencia de mayorías absolutas (tanto con la UCD de Suárez y Calvo-Sotelo en 1979-1982, con el PSOE de González en 1993-1996, con el PP de Aznar en 1996-2000 y con el PSOE de R. Zapatero, particularmente en 2008-2011). En este sentido hay una componente populista nada desdeñable en el actual movimiento independentista.

4. Centrémonos ahora ya en los argumentos y las premisas de tipo jurídico-constitucional que sirven para explicar y legitimar el “proceso”, la consulta, el derecho a decidir y la secesión. Son, en mi opinión, básicamente cuatro, aunque el primero de ellos no es jurídico sino que alude al papel del Derecho en este proceso.

a) Se trata de una cuestión política y no jurídica. Es cierto que la secesión es ante todo una cuestión política. Pero también lo es que el Derecho (como la economía) tiene algo que decir (aunque no sea lo más importante). Y de hecho no pocos juristas han intervenido para justificar la adecuación al ordenamiento jurídico de la consulta y el derecho a decidir, dando así respetabilidad jurídica al proceso. En este sentido se utiliza la Constitución para subrayar unos pocos principios –básicamente el principio democrático y el derecho de participación- que prevalecerían sobre los demás principios, derechos y disposiciones constitucionales. También el gobierno del Estado se ha escudado en la Constitución para justificar su posición, evitando un planteamiento político de fondo sobre la cuestión, y para cerrarse a todo diálogo. Ambas posiciones acaban por deslegitimar el valor de la Constitución: desde la primera postura, reduciendo sus contenidos normativos y subordinándolos a las exigencias de la política (y de los políticos); desde la segunda, soslayando la función de integración política que toda Constitución debe tener y que la Española, en particular, ha demostrado poseer a lo largo de los años de experiencia constitucional.

La posición jurídica legitimadora del proceso lleva no pocas veces a sustituir las –plurales- interpretaciones racionales de las normas por otras voluntaristas, que se justifican en la voluntad de adecuar el Derecho a la “realidad social”, esto es, a la voluntad popular. En este sentido, se crea un “derecho a decidir” en lugar del inaplicable derecho de autodeterminación,

y que en realidad no supone jurídicamente otra cosa que un derecho a ser consultado, a opinar sobre el futuro político de Cataluña (efecto consultivo del referéndum, de la consulta no referendaria, y del proceso participativo), aunque de facto introduce un elemento de presión sobre las instituciones públicas. O se inventan unas “consultas populares no referendarias” reguladas en la Ley catalana 10/2014, *tertium genus* entre los dos tipos de consulta que se pueden derivar del art. 122 Estatuto catalán de 2006: el referéndum –dotado de unas amplias garantías jurídicas y cuya convocatoria requiere autorización por el gobierno del Estado, según el art. 149.1.32 CE- y los instrumentos de democracia participativa, que son las verdaderas consultas populares no referendarias, y a los que, en cambio, la ley denomina “procesos participativos” (y cuyas previsiones, por cierto, no se han seguido en el “proceso participativo” del 9-N).

b) El uso del Derecho comparado: ¿si se celebra un referéndum en Escocia o se hizo en Quebec, por qué no en Cataluña? Esto supone utilizar el Derecho comparado “a la carta”. Se dejan de lado las particularidades de cada sistema constitucional y se seleccionan aquellos elementos que interesan en cada momento. Así, se pone el modelo británico como ejemplo porque permitió la celebración del referéndum escocés, pero se obvia que se trató de un referéndum pactado entre ambos Ejecutivos, “*legal, fair and decisive*”, y en que se acepta que los asuntos constitucionales son una competencia “retenida” por Westminster, y que se delega a Edimburgo la celebración del concreto referéndum de 2014 (Acuerdo de 15 de octubre de 2012). Y todo ello en un contexto de constitución flexible. La ausencia de pacto político con Madrid sirve a las autoridades catalanas para legitimar la opción unilateral por la consulta. Igualmente sucede con Canadá respecto a Quebec. Se invoca el consentimiento de la Corte Suprema a la celebración de referendos y el razonamiento por principios del Dictamen de 1998 sobre la secesión unilateral de Quebec, pero no se sigue hasta el final, cuando afirma que Canadá es una democracia constitucional, con límites a la mayoría, que no cabe la secesión unilateral de un territorio, y que la pregunta y la respuesta en un referéndum de este tipo han de ser claras, como la *Clarity Act* de 2000 reiteró. Lo mismo se podría decir de Montenegro en 2006.

Es decir, en el “nuevo paradigma” (López Basaguren, “La secesión de territorios en la Constitución española”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25, 2013, p. 87 ss) constituido por los Estados que han admitido el referéndum sobre la independencia de un territorio, por encima de las diferencias de cada caso, sobresalen: a) la necesaria adecuación al ordenamiento constitucional del referéndum (exigencia reiterada en marzo de 2014 por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en relación con el referéndum de Crimea), b) el carácter pactado del proceso con las autoridades estatales, y c) la claridad de la pregunta por la independencia. Sin que se pueda olvidar, al mismo tiempo, que las experiencias anteriores son

la excepción a una regla de Estados democráticos en que no se suele derivar de sus constituciones el derecho de secesión o el referéndum para hacerlo posible, ya sean federales (USA, sentencia del Tribunal Supremo *White vs. Texas*, 1869) o regionales (Italia, sentencias sobre la consulta del Veneto 470/1992 y 496/2000). Solo en la Constitución de Etiopía de 1994 se admite expresamente dicho derecho (art. 39). Las Constituciones suelen preservar la unidad del Estado, al que constituyen y organizan. Quizás el siglo XXI será el siglo en que el constitucionalismo liberal-democrático incorporará procedimientos de secesión de las naciones que integran los Estados a las Constituciones, como sostiene el presidente del CATN, el profesor Viver Pi-Sunyer, pero de momento no hay atisbos de ello en la realidad constitucional, y entre la literatura reciente que más detenidamente se ha ocupado del tema también se rechaza (D. Haljan, *Constitutionalising Secession*, 2014).

c) El principio democrático como fundamento del derecho a decidir y de la consulta. Ante este principio, convertido en piedra angular del ordenamiento constitucional, cedería el resto, el principio de unidad entre ellos (Josep M. Vilajosana, “Principio democrático y justificación constitucional del derecho a decidir”, *REAF*, n. 19, 2014). Pero esa forma de argumentar plantea serias objeciones: ¿se elimina toda ponderación con otros principios constitucionales como el de Estado de Derecho o con el respeto a los derechos fundamentales y a las minorías? Con relación al derecho de participación, se prescinde del contenido constitucional y los límites del derecho de participación que el Tribunal Constitucional ha ido concretando a lo largo del tiempo, y que parten del carácter tasado de las instituciones de democracia directa en nuestro sistema representativo (entre ellas la STC 119/1995). Es sabido que nuestras democracias son democracias constitucionales, por tanto, sometidas a reglas y procedimientos. Y democracias representativas, en las que el papel del referéndum es configurado por la propia Constitución. El caso español, como ha recordado el Tribunal Constitucional, no es una democracia militante y por tanto toda ella es susceptible de ser reformada, siguiendo los procedimientos establecidos para ello, sin que haya cláusulas de intangibilidad (últimamente en la STC 42/2014).

En definitiva, el principio democrático, como sistematizó el profesor Aragón Reyes (*Constitución y Democracia*, 1989) opera de manera distinta en cada uno de los tres planos siguientes: en el plano de los poderes constituidos, actúa normalmente a través de la regla de la mayoría en la aprobación de leyes (y la participación de las minorías en el debate parlamentario). En el plano de la reforma constitucional, con unos procedimientos especiales y con la exigencia de unas mayorías cualificadas, lo que supone una protección de las minorías ante la reforma. Finalmente, el principio democrático opera sin límites jurídicos en el plano constituyente. Es el momento revolucionario.

d) Cataluña constituye un sujeto político propio y una minoría estructural en España. En consecuencia, se sostiene, una propuesta de reforma constitucional que saliera del Parlamento catalán siempre perdería ante la mayoría formada

por el resto de España. Por eso el Parlament no ha presentado ninguna propuesta de reforma constitucional al Congreso, aun estando legitimado para ello (arts. 166 y 87.2 CE). Se quiere la bilateralidad o la negociación Cataluña-España, en el mejor de los casos, o simplemente el ejercicio unilateral del derecho a decidir y la secesión.

La identificación de Cataluña -Nación política- como un cuerpo político distinto de otro cuerpo político, (el resto de) España es precisamente lo que lleva a los contrarios de la secesión a rechazar la celebración de un referéndum solo entre los catalanes, porque su mero planteamiento ya supondría reconocer y dar carta de naturaleza a la existencia de esta entidad propia, capaz de decidir por sí misma, en lugar de decidir entre todos los españoles lo que concierne a todos. Algunos autores sostienen que realizar un referéndum consultivo ente la población catalana tendría el objetivo de testar y en su caso reforzar al Parlamento catalán a la hora de proponer la reforma constitucional. En ningún caso dicho referéndum sustituiría a dicha reforma. Por tanto el referéndum constitucionalmente admisible no es el referéndum sobre la secesión. Se trata de una posibilidad de entrada no desdeñable, en los términos en que la planteó el profesor Rubio Llorente, esto es, un referéndum consultivo del art. 92 CE, que aprueba el Congreso, y no otro tipo de referéndum o consulta en manos de la Generalitat catalana -como en cambio también admite Joan Vintró (*Blog RCDP*, 2014)-, porque dicho referéndum escapa de las competencias de la Generalitat, a cuyo ámbito material queda circunscrita la celebración de referéndums autonómicos. Ahora bien, ello plantea varios problemas: de entrada, el procedimiento de reforma constitucional está ya fijado en el Título X de la Constitución, con unos sujetos tasados con la facultad de iniciativa entre los que no está el cuerpo electoral ni una fracción del mismo (por eso la Constitución no admite la iniciativa popular de reforma constitucional) ¿por qué añadir *praeter constitutionem* otros requisitos previos? La cuestión se planteó también en Italia en relación con el referéndum de autodeterminación en el Veneto y en España en la STC 76/1994, con ocasión de una iniciativa popular vasca para proponer al Parlamento vasco que iniciara la reforma constitucional. Además, los mismos protagonistas políticos desmienten a quienes defienden esta idea: una victoria del sí en un referéndum sobre la secesión nos situaría en un “punto de no retorno” (según el portavoz del gobierno catalán Homs), esto es, en un acto de ruptura constitucional.

Además, este nuevo sujeto político, Cataluña, se presenta como unitario. De este modo, se parte de la concepción nacionalista que subordina la pluralidad social, política y territorial interna a la unidad y también reduce las múltiples identidades de la persona –la religiosa, la cultural, la lingüística, la sexual...- a una de ellas, la pertenencia a la Nación, formada por un *demos* uniforme. Esto choca con una concepción pluralista de la democracia y de la Nación. ¿Por qué un elector catalán no puede sentirse mejor representado por un grupo político de ámbito estatal a la hora de votar la reforma constitucional

que afecte a Cataluña? Téngase en cuenta, por ejemplo, que de los 47 diputados catalanes en el Congreso, 25 forman parte de los grupos socialista (14) y popular (11), frente a los 19 nacionalistas (16 de CiU y 3 de ERC) y los 3 de Iniciativa-Izquierda Unida. Cuando el 8 de abril de 2014 el Congreso rechazó por una amplia mayoría (de 299 diputados) la proposición de ley del Parlamento catalán de delegación a la Generalitat de la competencia estatal sobre el referéndum acerca del derecho a decidir, 25 diputados catalanes votaron en contra de tal delegación (los diputados del PSC y PP) y 22 a favor (CiU, ERC e ICV).

5. Todos los argumentos vistos hasta ahora se pueden resumir en una idea, que suele invocarse cuando se plantean objeciones técnicas al discurso que defiende el ejercicio del derecho a decidir y la consulta: los actuales, son momentos excepcionales y no tiempos ordinarios. Y a momentos y circunstancias extraordinarias corresponden soluciones también extraordinarias e imaginativas, o actuar con “astucia”, según afirman los portavoces del gobierno catalán. Por eso se crean o se cambia el significado de las categorías o instituciones jurídicas, y se buscan interpretaciones originales de la Constitución, del Estatuto de autonomía de Cataluña y el resto del ordenamiento —el español y el catalán— que den cabida al nuevo “derecho a decidir”, que no se corresponde ni con el derecho de autodeterminación ni con el derecho de autonomía; o se propone como instrumentos para su ejercicio la “consulta popular no referendaria” o el “proceso participativo”, que no son equiparables con el referéndum (ni con sus garantías), y en que el peso de la convocatoria y organización recae en el President y no el Parlament (como en cambio sucede con el referéndum en la Ley catalana de consultas por vía referendaria de 2010); o que las elecciones al Parlament se conviertan en “plebiscitarias” sobre la secesión y se quiera reducir todo el programa electoral a la Declaración unilateral de independencia.

En ese contexto es lógico que se abogue por la democracia sin límites en lugar de la democracia constitucional, de la democracia de identidad en lugar de la representativa. Por eso también se opone la legalidad impuesta por normas y tribunales españoles a la legitimidad basada en la voluntad del pueblo catalán.

Todo tiene un cierto aire *déjà vu*. También cuando el president Mas considera a Madrid “el gran adversario” (¿o quizás mejor *hostis?*), y apela al “consenso” de las fuerzas políticas catalanas, entre las que cuenta solo a las partidarias del proceso independentista —esto es, al primer grupo de la oposición ERC, el grupo de extrema izquierda CUP y los ecosocialistas de ICV— que siendo sus adversarios ideológicos en el Parlament, pasan a ser los aliados o socios de CiU en esta etapa política catalana tan especial. En 1929, Carl Schmitt visitó Barcelona y dictó una conferencia (“La época de las neutralizaciones y despolitizaciones”) que luego sería integrada en la segunda edición de *El político*. Parece que el espíritu de Schmitt ha vuelto y se pasea por las calles de Cataluña en estos tiempos.

