

EL FUTUR POLÍTIC DE CATALUNYA: EL PAPER DEL PARLAMENT

Antoni Bayona Rocamora*

Resum

Aquest article analitza l'activitat del Parlament relacionada amb el futur polític de Catalunya. L'anàlisi parteix de la resolució parlamentària de 2013 que declarava la sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya i arriba fins a les darreres resolucions sobre el procés d'independència adoptades durant la legislatura actual per la majoria parlamentària sortida de les eleccions del dia 27 de setembre de 2015. Totes aquestes decisions parlamentàries han obert un important debat jurídic sobre principis constitucionals bàsics, en particular, el de democràcia i el de legalitat, debat que gira al voltant dels punts següents: com defensar i promoure un projecte polític que no s'ajusta a l'ordre constitucional establert? Pot el Tribunal Constitucional fiscalitzar actes no normatius de naturalesa estrictament parlamentària? Quins són els efectes de desobeir el deure de complir les resolucions del Tribunal Constitucional? L'article estudia totes aquestes qüestions des de la perspectiva jurídica, sense ometre, però, consideracions d'índole sociopolítica indispensables per contextualitzar-les adequadament.

Paraules clau: Parlament; dret a decidir; referèndum; democràcia; legalitat; Tribunal Constitucional; procés sobiranista.

THE POLITICAL FUTURE OF CATALONIA: THE ROLE OF PARLIAMENT

Abstract

This article analyses the activity of the Catalan Parliament which has to do with Catalonia's political future. The analysis begins with the parliamentary resolution of 2013 that declared the sovereignty and right to decide of the people of Catalonia and goes as far as the latest resolutions on the independence process adopted during the current legislature by the majority that came out of the elections held on 27 September 2015. All these decision have opened up a legal debate on basic constitutional principles, in particular those of democracy and legality. The debate revolves around the following points: how to defend and promote a political project that does not fit in with the established constitutional order? Can the Constitutional Court intervene in non-legal acts of a strictly parliamentary nature? What are the effects of disobeying the duty to comply with the Constitutional Court's decisions? The article studies all these questions from a legal perspective but without neglecting socio-political considerations that are essential for putting them in the proper context.

Keywords: *Parliament of Catalonia; right to decide; referendum; democracy; legality; Spanish Constitutional Court; Catalan sovereignty process.*

* Antoni Bayona Rocamora, professor titular de dret administratiu a la Universitat Pompeu Fabra i lletrat major del Parlament de Catalunya. Especialitzat en dret públic autonòmic, dret local, dret audiovisual, transparència i accés a la informació pública. Departament de Dret, edifici Roger de Llúria (Campus de la Ciutadella), c. Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona, antoni.bayona@upf.edu

Article rebut el 08.05.2017. Avaluació cega: 17.05.2017 i 17.05.2017. Data d'acceptació de la versió final: 24.05.2017.

Citació recomanada: BAYONA ROCAMORA, Antoni. «El futur polític de Catalunya: el paper del Parlament». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54 (juny 2017), p. 1-23, DOI: [10.2436/rcdp.i54.2017.2979](https://doi.org/10.2436/rcdp.i54.2017.2979).

Sumari

1 Introducció

2 El Parlament i el dret d'autodeterminació: els antecedents

3 La Resolució 5/X i l'inici de la conflictivitat constitucional

4 La voluntat d'exercir el dret a decidir d'acord amb el marc constitucional i estatutari

5 El *dret a decidir* no empara la convocatòria d'una consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: la jurisprudència constitucional en matèria de referèndums i consultes populars

6 La convocatòria d'eleccions del 27 de setembre de 2015 i l'orientació del procés d'independència per la via unilateral

7 La Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015

8 El posicionament del Tribunal Constitucional sobre la Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2016

9 Les actuacions parlamentàries subsegüents a la Resolució 1/XI

10 La Resolució 306/XI: la convocatòria d'un referèndum vinculant sobre la independència

11 Recapitulació

Bibliografia

1 Introducció

El Parlament de Catalunya és la institució política que ha tingut el major protagonisme en l'impuls del projecte polític que té com a objectiu declarat convertir Catalunya en un estat independent.

La voluntat d'assolir aquest objectiu s'ha expressat de manera clara i inequívoca en la present legislatura i ha generat una situació conflictiva amb les institucions de l'Estat, particularment, en el pla jurídic, amb el Tribunal Constitucional. Aquesta conflictivitat ha generat conseqüències importants per al Parlament, que ha vist com les decisions que adoptava respecte a aquesta qüestió eren declarades reiteradament inconstitucionals i nul·les.

En aquest article analitzarem aquesta actuació del Parlament des de la perspectiva institucional i jurídica, anàlisi no exempta de complexitat per dues raons principals. En primer lloc, per les conseqüències polítiques que implica promoure un procés que pretén obtenir un resultat incompatible amb l'ordre constitucional establert. En segon lloc, per la dificultat que comporta conciliar la voluntat democràtica que el Parlament representa i expressa en aquest cas amb les exigències del principi de legalitat i, més en concret, de la legalitat constitucional, que juntament amb el principi democràtic forma part d'un binomi difícil de destriar en el marc d'un estat que es defineix precisament com un «estat democràtic de dret» (art. 1 CE).

Les implicacions que té el procés polític que se segueix en aquests moments a Catalunya no s'acaben, però, aquí. Per comprendre-les plenament cal considerar també la naturalesa dels actes parlamentaris per mitjà dels quals s'ha expressat la voluntat del Parlament, perquè això no és intranscendent des del punt de vista jurídic. Un altre aspecte important a considerar és la mateixa trajectòria seguida pel Parlament, en la mesura que aquesta no mostra sempre una línia clara de continuïtat i coherència. Per poder valorar adequadament el contingut polític i jurídic de les decisions parlamentàries més recents, cal tenir una visió de conjunt sobre la forma en què el procés s'ha anat definint en el temps, visió que ha de remuntar-se necessàriament a la Resolució 5/X, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, sense oblidar que el dret a l'autodeterminació de Catalunya ha estat reivindicat pel Parlament en declaracions de data molt anterior.

Cal advertir, tanmateix, que aquest estudi no pot ser formulat en clau exclusivament jurídica. Ja s'han assenyalat els condicionants que té una aproximació d'aquesta naturalesa per les característiques que presenta el mateix procés. Per entendre correctament la seva evolució és indispensable analitzar també el context polític en el qual s'han adoptat les decisions parlamentàries i les raons per les quals el Parlament ha triat una determinada opció i n'ha descartat d'altres. Òbviament això no exclou que es pugui fer una valoració jurídica d'aquestes opcions i de la problemàtica que plantegen. Valoració que aquí es farà essencialment des de la perspectiva de l'activitat parlamentària, atès que un altre article, que es publica en aquest mateix número de la *Revista*, es dedica específicament al paper que ha tingut el Tribunal Constitucional en aquesta matèria.

Les consideracions que s'acaben d'exposar donen a aquest estudi un caràcter complex i fins a cert punt inhabitual, perquè obliguen a integrar elements de contingut marcadament polític amb criteris propis de l'anàlisi jurídica, integració que no pot eludir sempre, com es veurà, la confrontació de l'expressió de la voluntat política del Parlament amb les pautes habituals d'interpretació i aplicació del dret.

2 El Parlament i el dret d'autodeterminació: els antecedents

El debat actual sobre la independència de Catalunya s'ha formulat de manera explícita en aquesta legislatura, prenent com a element legitimador el resultat de les eleccions al Parlament celebrades el dia 27 de setembre de 2015. Aquest debat té un precedent directe en una primera declaració de voluntat expressada durant la X legislatura, mitjançant la qual el Parlament reconeixia explícitament el caràcter sobirà, a efectes polítics i jurídics, del poble de Catalunya i reclamava la capacitat per decidir el seu futur polític.¹ Òbviament, aquesta declaració de sobirania tenia la pretensió de ser el punt de partida necessari per emparar l'exercici del dret d'autodeterminació de Catalunya en els termes més amplis que implica aquest dret.

¹ Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. Publicada al BOPC, núm. 13, de 24 de gener de 2013.

Tanmateix, l'autodeterminació com a dret atribuïble al poble català ha estat present en declaracions adoptades pel Parlament que es remunten a legislatures i a temps molt anteriors als actuals, la qual cosa posa en relleu que el debat sobre l'autodeterminació no és un fet nou i ha estat present de manera permanent durant tota l'etapa autonòmica.

La Resolució 98/III, de 12 de desembre de 1989, sobre el dret d'autodeterminació de la nació catalana² ja va declarar solemnement que Catalunya forma part d'una «realitat nacional diferenciada» en el conjunt de l'Estat, fet del qual es deriva que, per al Parlament, l'acatament del marc institucional vigent no significa la renúncia del poble català al dret d'autodeterminació, tal com estableixen els principis dels organismes internacionals i es dedueix del preàmbul de l'Estatut de 1979. Aquest autoreconeixement porta al Parlament a afirmar en la mateixa resolució que en el moment en què es consideri oportú i a través de les actuacions previstes en el mateix ordenament constitucional, podrà incrementar les cotes d'autogovern i adequar els drets nacionals a les circumstàncies de cada moment històric.

La Resolució 679/V, d'1 d'octubre de 1998, sobre l'orientació política general del Consell Executiu,³ conté una altra referència expressa a l'autodeterminació quan «ratifica un cop més» el dret del poble català a determinar lliurement el seu futur. Aquesta declaració va anar acompanyada en aquell moment de diverses reivindicacions envers l'Estat, relacionades amb el reforçament del principi de bilateralitat, l'atribució de noves competències per via de l'article 150.2 CE, el finançament o la presència de la Generalitat en els organismes de la Unió Europea.

En la vuitena legislatura el Parlament va aprovar la Resolució 631, de 3 de març de 2010,⁴ en la qual va ratificar la vigència de les anteriors resolucions 98/III i 679/V, així com la voluntat d'emprar tots els instruments jurídics vigents i polítics necessaris per tal que el poble de Catalunya pugui exercir el *dret a decidir*. És la primera resolució parlamentària que utilitza aquesta expressió, situada en el context temporal de les consultes celebrades a finals de l'any 2009 i a principis de l'any 2010 en més de dos-cents cinquanta municipis per expressar la voluntat de participació política de la ciutadania en la configuració del futur de Catalunya.

El concepte de «dret a decidir» va ser utilitzat posteriorment en la Resolució 742/IX, de 27 de desembre de 2012,⁵ sobre l'orientació política general del Govern en un apartat específic que dona una pauta inicial per determinar el sentit i l'abast del terme. En aquesta resolució, el Parlament constata que al llarg dels darrers trenta anys una part molt important del catalanisme s'havia compromès a fons amb la transformació de l'Estat espanyol per fer-hi encaixar Catalunya sense renunciar a les legítimes aspiracions nacionals, a la voluntat d'autogovern i a la pervivència com a nació. Però al mateix temps també constata que aquests intents d'encaix de Catalunya amb l'Estat espanyol i les seves reiterades respostes negatives són avui «una via sense recorregut». Per aquesta raó, el Parlament considera que «Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret a decidir».

En aquesta resolució, el dret a decidir sembla que es perfila com un dret o atribució dels ciutadans de Catalunya a poder determinar el futur polític de Catalunya, amb el benentès que aquest futur pot dependre d'altres paràmetres jurídics i polítics que els que determina el sistema d'autonomia previst per la Constitució i l'Estatut vigents. Cal recordar que aquesta resolució és posterior a la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia, que, com és raonable deduir, va tenir una influència sensible sobre la crisi de confiança del Parlament envers la fórmula autonòmica d'autogovern.

Aquest moment marca probablement un canvi important d'estratègia política, ja que significa l'abandonament de la via estatutària i l'aposta per un nou escenari orientat a l'objectiu d'assolir la independència de Catalunya i a la creació d'un estat propi. Malgrat que la resolució no fa referència explícita a la independència, és evident que obre aquesta possibilitat quan afirma «la necessitat que Catalunya faci el seu propi camí» per tal

2 Publicada al BOPC, núm. 120, de 18 de desembre de 1989.

3 Publicada al BOPC, núm. 327, de 13 d'octubre de 1998.

4 Aquesta resolució va ser aprovada en comissió (Comissió d'Afers Institucionals) i publicada al BOPC, núm. 657, de 22 de març de 2010.

5 Publicada al BOPC, núm. 390, de 2 d'octubre de 2012.

que «el poble català pugui decidir lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu», s'apela al diàleg «amb la comunitat internacional, la Unió Europea i el Govern espanyol» i s'insta finalment el Govern de la Generalitat a fer una consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur col·lectiu. Així ho confirma la mateixa resolució quan en un altre apartat proclama i ratifica el dret imprescriptible i inalienable a l'autodeterminació, estima que s'ha de posar en marxa un procés per a esdevenir un nou estat d'Europa i considera imprescindible dotar Catalunya d'un instrument per tal que els ciutadans puguin ser consultats sobre aquestes qüestions, instrument que s'ha de construir des de la «pròpia legalitat i legitimitat» del Parlament de Catalunya.

Respecte d'aquestes primeres declaracions parlamentàries relacionades amb el dret d'autodeterminació i el dret a decidir, és important destacar que el plantejament polític de fons que expressen no entra, des d'una perspectiva estrictament jurídica, en una contradicció clara i evident amb la Constitució. El dret d'autodeterminació es pot entendre bé en clau interna, és a dir, com a pretensió de modificar l'estatus jurídic i polític d'un poble sense necessitat de concretar-lo necessàriament en un procés d'independència estatal, bé en clau externa, o sigui, amb aquesta darrera pretensió. D'altra banda, fins i tot situats en aquest darrer escenari, l'inici d'un procés per la independència no esdevé inconstitucional en si mateix, car la Constitució no exclou la seva possible reforma si els que el promouen tampoc exclouen la possibilitat de seguir aquesta via. La referència a la voluntat de fer una consulta a partir de la «pròpia» legalitat catalana tampoc és determinant en sentit contrari, ja que en aquells moments les institucions catalanes encara creien possible poder-la fer mitjançant una llei de consultes populars no referendàries, en exercici de les competències que l'article 122 EAC atribueix a la Generalitat.

3 La Resolució 5/X i l'inici de la conflictivitat constitucional

El concepte de *dret a decidir* té una naturalesa essencialment política que la Resolució 742/IX associa directament a la capacitat o decisió d'un conjunt de ciutadans (en aquest cas, els de Catalunya) de poder determinar lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu.⁶

Com a concepte jurídic no té un valor definit i tampoc es pot considerar que respongui exactament al dret d'autodeterminació, malgrat que aquest pugui ser-ne el resultat. La relació que la Resolució 742/XI estableix entre aquest dret i la realització d'una consulta hi sembla donar un sentit més instrumental que decisor. El dret a decidir seria així un dret a poder expressar una voluntat o opinió sobre el futur polític del poble català. Aquesta naturalesa instrumental quedarà confirmada en la posterior Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya.

Aquesta resolució parlamentària declara la voluntat d'iniciar el procés per a fer efectiu l'exercici del dret a decidir dels ciutadans i les ciutadanes de Catalunya sobre el seu futur polític d'acord amb els principis que la mateixa resolució esmenta. Per això és evident que, tot i presentar un cert grau d'ambigüitat calculada i no fer referència de forma expressa a la convocatòria d'una consulta, la resolució la pressuposa; cosa que confirma el seu preàmbul en connectar directament la resolució amb l'anterior Resolució 742/IX per tal de recordar que aquesta vinculava el «dret a decidir» amb la necessitat que els ciutadans de Catalunya s'expressin sobre el seu futur col·lectiu «per mitjà d'una consulta».

Entre els principis que han de guiar el procés per fer efectiu el dret a decidir, la Resolució 5/X destaca de forma preferent el de sobirania, afirmant que el poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, «caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà». Els altres principis no tenen aquesta càrrega política tan profunda i es refereixen a la necessitat que el procés es desenvolupi d'acord amb les regles democràtiques, la transparència, el diàleg amb l'Estat, les institucions europees i el conjunt de la comunitat internacional,

6 Sobre el concepte de *dret a decidir* i les seves implicacions polítiques i jurídiques, vegeu BARCELÓ, Mercè [et al.]. *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier, 2015; RIDAO, Joan. «Sobre la “Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya” i el seu exercici per la via d'una consulta popular. Estat de la qüestió». *Revista de Catalunya*, núm. 285 (març 2014), p. 49 i s.; VINTRÓ, Joan. «La Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic». *Barcelona: Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2013 [Consulta: 8 de maig 2017]; TUDELA, José. «El derecho a decidir y el principio democrático». *Teoría y Realidad Constitucional* [Madrid: UNED], núm. 37 (2016), p. 477 i s.; JIMÉNEZ, José J. «Principio democrático y derecho a decidir». REAF [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència], núm. 19 (abril 2014), p. 211 i s.; FERRERES, Víctor. «Cataluña y el derecho a decidir». *Teoría y Realidad Constitucional* [Madrid: UNED], núm. 37 (2016), p. 461 i s.

la cohesió social, el respecte als valors fundacionals de la Unió Europea, la legalitat, el reconeixement del paper del Parlament com a institució principal en aquest procés i la participació de les forces polítiques i els agents socials.

Com és fàcil deduir, el punt més conflictiu de la resolució era el reconeixement o l'atribució al poble de Catalunya del caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà. La resta de principis no presenten un problema especial, sobretot quan la referència al principi de legalitat permet deduir la voluntat que el procés respecti l'ordenament jurídic i especialment el marc constitucional. Tanmateix, és obvi que la declaració de sobirania podia ser problemàtica en aquest darrer sentit, segons com s'interpretés i depenent del valor i els efectes que podria desplegar per raó de la naturalesa de l'acte parlamentari en què es formula.⁷

Les resolucions parlamentàries com la 5/X són actes mitjançant els quals s'expressa una declaració de voluntat del Parlament com a resultat de l'exercici de la funció de control i impuls de l'acció de govern. Aquesta declaració de voluntat es pot adreçar al Govern o als ciutadans⁸ i no té caràcter normatiu ni la força d'obligar pròpia d'una norma. La doctrina destaca que són actes de naturalesa intrínsecament política i que el seu control només és possible en clau també política i en seu parlamentària. Algun autor ha arribat a afirmar, en aquest sentit, que aquests actes parlamentaris es poden considerar aliens al món del dret.⁹

Tanmateix, això no va ser un obstacle perquè el Govern de l'Estat impugnés la Resolució 5/X davant el Tribunal Constitucional, obrint una via desconeguda fins a aquell moment per poder controlar en seu jurisdiccional un acte parlamentari d'aquesta naturalesa. La qüestió essencial que calia determinar, per tant, és si malgrat el seu caràcter essencialment polític, la Resolució 5/X podria ser considerada també com un acte amb efectes jurídics, ja que aquesta condició era indispensable per obrir la porta a la intervenció del Tribunal Constitucional, amb el benentès que la resolució podia suscitar un problema de fons d'indole constitucional.

Aquesta qüestió va ser resolta per la STC 42/2014, de 25 de març, que va establir per primer cop una doctrina sobre els efectes jurídics dels actes parlamentaris d'impuls de l'acció de govern, entenent que els efectes jurídics d'un acte no s'esgoten en el fet que siguin «vinculants» per al Govern o per a la ciutadania en el sentit propi d'un acte normatiu. El Tribunal aplica un criteri especialment lax en aquest punt i considera que, malgrat ser de naturalesa marcadament política, la resolució és susceptible de produir efectes de caràcter jurídic. I justifica aquesta conclusió en el fet que de la declaració es podria desprendre el reconeixement d'atribucions a un col·lectiu o a una institució que constitucionalment no les té conferides, inferència que el to assertiu en què s'expressa la declaració parlamentària pot avalar.¹⁰

Aquesta doctrina és utilitzada pel Tribunal Constitucional per declarar inconstitucional i nul el principi primer de la resolució (declaració de sobirania del poble català), perquè es considera contrari a l'article 1.2 CE, que proclama que la sobirania nacional correspon al poble espanyol. El Tribunal conclou, per tant, que només aquest és sobirà i que ho és de manera «exclusiva i indivisible», raó per la qual cap altre subjecte o òrgan de l'Estat o cap fracció d'aquest poble pot ser destinatari d'una atribució de sobirania ja establerta pels

7 Vegeu les al·legacions presentades pel Parlament a la impugnació de la Resolució 5/X davant el Tribunal Constitucional. En aquestes al·legacions (especialment en els apartats II i III) s'argumenta en el sentit que la resolució és un acte de naturalesa estrictament política i que no té efectes jurídics que permetin el seu control en seu jurisdiccional.

8 La Resolució 5/X és el resultat d'una iniciativa parlamentària tramitada a l'empara de l'article 164 del Reglament del Parlament, segons el qual els diputats i els grups parlamentaris poden presentar propostes de resolució per impulsar l'acció política i de govern amb una d'aquestes finalitats.

9 SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho parlamentario español*. [Madrid: Dykinson], 2013, p. 422. ISBN 9788490316214.

10 Amb relació a la STC 42/2014, vegeu:

TAJADURA, Javier. «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del “derecho a decidir” en el ordenamiento jurídico español». A: *La última jurisprudencia relativa al Parlamento: seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2016*. [Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco], 2016, p. 57-90.

VINTRÓ, Joan. «[El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014](#)». Barcelona: *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2014 [Consulta: 8 de maig de 2017].

RIDAO, Joan. «La juridificación del derecho a decidir en España: la STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso de cambio político del orden constitucional». *Revista de Derecho Político* [Madrid: UNED], núm. 91 (2014), p. 91 i s.

poders constituents. Els arguments que utilitza la sentència per deduir de la resolució un contingut jurídic adquireixen en aquest punt especial transcendència, perquè semblen dirigits a evitar que de la declaració de sobirania es pugui despendre una capacitat implícita per adoptar decisions o actes propis d'un poder sobirà i, en especial, per convocar un referèndum unilateral d'autodeterminació.

Tanmateix, aquest pronunciament no implica que el Tribunal Constitucional rebutgi el dret a decidir que reconeix la Resolució 5/X. De fet, deixant de banda el punt relatiu a la declaració de sobirania, el Tribunal accepta la constitucionalitat de la resta de la resolució i del concepte mateix de *dret a decidir*, quan considera que un projecte polític que impliqui modificar els fonaments de l'ordre constitucional establert (com ho pot ser un que plantegi l'objectiu de la independència) es pot *preparar i promoure* legítimament, sempre que es faci sense vulnerar els principis democràtics, els drets fonamentals o altres mandats constitucionals. En aquest sentit, el Tribunal entén que la resta de principis que conté la Resolució 5/X són compatibles amb aquestes condicions, tenint en compte que la Constitució no estableix un model de democràcia «militant» i no existeix, per tant, cap nucli inaccessible a la reforma constitucional.

Basant-se en aquests criteris, el Tribunal Constitucional accepta la legitimitat constitucional del dret a decidir com un procés que pretén promoure i defensar un objectiu inicialment contrari als postulats constitucionals, però amb el benentès que les actuacions que es puguin derivar d'aquest procés, així com el seu resultat, tenen com a límit que la seva «consecució efectiva» respecti els «procediments de reforma» de la Constitució. El Tribunal entén que la resolució (llevat del principi primer) no exclou a priori seguir els camins constitucionalment establerts per traduir la voluntat política expressada en una realitat jurídica i per aquesta raó n'accepta la constitucionalitat d'acord amb els principis de democràcia i de legalitat, que troben així el seu punt d'equilibri.

La Sentència 42/2014 va deixar dubtes interpretatius importants sobre el marge de maniobra que pot tenir la promoció i la defensa del projecte polític que expressa la Resolució 5/X, especialment pel que fa a la qüestió central de poder materialitzar el dret a decidir mitjançant una consulta a la ciutadania. Aquesta qüestió ha estat tractada en altres sentències del Tribunal Constitucional que tindrem ocasió de comentar més endavant. El que importa destacar en aquests moments és que aquest primer episodi de conflictivitat entre el Parlament de Catalunya i el Tribunal Constitucional va servir per aclarir essencialment dues coses: que el projecte polític per la independència pot ser promogut pels poders públics catalans i els ciutadans com a expressió democràtica i, malgrat la seva oposició inicial, compatible amb la mateixa Constitució; i que aquesta expressió democràtica i les activitats que hi donin contingut i suport han d'acceptar que cal aplicar els procediments de reforma constitucional perquè aquell projecte es pugui convertir en una «realitat jurídica»; la qual cosa significa situar-les fora de la Constitució si es pretén aconseguir el seu fi exclouent aquests procediments de reforma.

4 La voluntat d'exercir el dret a decidir d'acord amb el marc constitucional i estatutari

La STC 42/2014 va tenir l'efecte, no valorat potser com caldria, de donar reconeixement al dret a decidir no només des del punt de vista polític, sinó també jurídic. Tot i que la sentència no entra directament a considerar la naturalesa d'aquest dret, de la lectura dels fonaments jurídics es desprèn que l'entén com una expressió més del principi democràtic en el sentit concret de pretendre impulsar un procés per assolir un objectiu polític, encara que aquest no sigui compatible amb la Constitució vigent. La inexistència de clàusules d'intangibilitat constitucional permet fer aquest reconeixement amb la condició, tanmateix, que la seva conversió final en una realitat es faci en el marc dels procediments de reforma de la Constitució. El mateix Tribunal recorda que la Generalitat té competència per promoure una reforma de la Constitució i que les Corts Generals haurien d'entrar a considerar-la, en el cas que fos presentada.

Com s'ha indicat en l'apartat anterior, un dels aspectes que ofereixen més dubtes del reconeixement del dret a decidir són les activitats que els poders públics catalans puguin promoure per a exercir-lo. El Tribunal deixa clar que una d'aquestes actuacions és la iniciativa de reforma constitucional, respecte a la qual sembla que es dedueix un cert efecte vinculant pel que fa a la seva tramitació quan diu textualment que «el Parlamento español deberá entrar a considerarla». La referència que la STC 42/2014 fa a la decisió del Tribunal Suprem del Canadà de 20 d'agost de 1998, en la qual es va rebutjar la possibilitat d'un projecte unilateral de secessió

per part d'una província, però al mateix temps establia l'obligació de negociar entre la província i la federació si el resultat d'una consulta fos clarament favorable a la independència d'aquella, podria suggerir que el terme «deberá» que utilitza el Tribunal pretén excloure una inadmissió de la proposta de reforma en el primer tràmit parlamentari de presa de consideració.

Tanmateix, és difícil sostenir aquesta lectura per dues raons. En primer lloc, perquè la STC 42/2014 no es pronuncia sobre la realització d'una consulta pel dret a decidir i existeix, a més, una jurisprudència contrària a la celebració d'aquest tipus de consulta per via referendària o qualsevol altra de característiques anàlogues. Per tant, no existiria en el nostre cas l'element principal a partir del qual el Tribunal Suprem del Canadà desprèn una obligació de negociar. La segona raó és la dificultat de deduir una obligació o un deure jurídic de tramitació dins un àmbit de decisió essencialment polític i parlamentari com és un acte de presa en consideració d'una iniciativa legislativa.

A banda de la possibilitat d'iniciar un procediment de reforma constitucional, la qüestió essencial de l'exercici del dret a decidir és, sens dubte, la de determinar si dins el marge de maniobra que permet la STC 42/2014, existeix la possibilitat de convocar els ciutadans a una consulta per pronunciar-se sobre el futur polític de Catalunya. Cal recordar que aquest era precisament el sentit últim del dret a decidir, tal com el van definir les resolucions 742/IX i 5/X del Parlament de Catalunya.

La STC 42/2014 dona legitimitat i cobertura constitucional a la realització d'activitats que promoguin i defensin el projecte polític que implica el dret a decidir, inclosa la independència de Catalunya, però en cap moment precisa, com s'ha assenyalat, que entre aquestes activitats hi hagi la d'impulsar la realització d'una consulta als ciutadans. Tanmateix, es podria afirmar aquesta possibilitat pel fet de no quedar clarament exclosa per la sentència i perquè la validació de la Resolució 5/X (llevat del primer principi) implicaria acceptar la possibilitat de la consulta, ja que aquesta és l'essència del dret a decidir en els termes que resulten de la Resolució 5/X i també de l'anterior Resolució 742/IX, que no va ser objecte d'impugnació.¹¹

Aquesta lectura *possibilista* de la consulta és la que es va fer des de les instàncies polítiques catalanes, com posen de manifest els seus actes posteriors. Així, el Parlament va aprovar la Resolució 17/X, de 13 de març,¹² mitjançant la qual instava el Govern a «iniciar un diàleg amb el Govern de l'Estat per a fer possible la celebració d'una consulta als ciutadans de Catalunya per a decidir sobre el seu futur». I el que és més important encara, el Parlament va aprovar més endavant la Resolució 479/X, de 16 de gener de 2014,¹³ en què acordava presentar al Congrés dels Diputats una proposició de llei orgànica de delegació a la Generalitat de la competència per a autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya.

Aquestes actuacions són posteriors a la Resolució 5/X i anteriors a la STC 42/2014, però, en qualsevol cas, molt indicatives de dues coses. La primera, de l'estreta relació entre el concepte de *dret a decidir* i la realització de la consulta. I la segona, de la voluntat de canalitzar en aquell moment el dret a decidir i la consulta mitjançant un procés *acordat* amb l'Estat. La presentació de la proposició de llei a les Corts Generals és inequívoca en aquest sentit, ja que cercava una solució de compromís entre la competència estatal d'autorització d'un referèndum (art. 149.1.32 CE) i la possibilitat de delegar-ne la convocatòria i la realització a la Generalitat a l'empara de l'article 150.2 CE. Aquesta solució de compromís també quedava evidenciada per la previsió que, tot i la delegació feta en favor de la Generalitat, la convocatòria del referèndum quedaria condicionada pels «termes que s'acordin amb el Govern de l'Estat».

5 El dret a decidir no empara la convocatòria d'una consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: la jurisprudència constitucional en matèria de referèndums i consultes populars

11 El [Manifest de juristes a favor del dret dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya a celebrar un referèndum per decidir el futur polític de Catalunya](#), presentat el dia 3 de maig de 2017 al Col·legi d'Advocats de Barcelona, sosté que el dret a decidir no només reconeix el dret a discrepar de l'ordre constitucional establert i de la unitat territorial, sinó també el dret de proposar alternatives expressades per mitjà d'un procediment democràtic, ordinàriament el referèndum, i de realitzar després de manera negociada amb els representants de l'Estat la concreció del resultat obtingut.

12 Publicada al BOPC, núm. 43, de 18 de març de 2013.

13 Publicada al BOPC, núm. 239, de 17 de gener de 2014.

La inexistència en la STC 42/2014 d'una referència explícita a la realització d'una consulta popular o, més en concret, a l'exclusió terminant d'aquesta possibilitat (llevat que es tractés d'un referèndum unilateral d'autodeterminació, cas sí esmentat i descartat explícitament en la sentència), va propiciar que el Parlament de Catalunya es considerés legítimat per intentar aquesta via per mitjà de la regulació de les consultes populars no referendàries en la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana.¹⁴

Aquesta iniciativa legislativa es presentava com l'únic camí possible per expressar el dret a decidir després que les Corts Generals rebutgessin la proposició de llei orgànica presentada pel Parlament per acordar amb l'Estat la delegació a la Generalitat de la facultat de convocar un referèndum en els termes que s'han exposat en l'apartat anterior. L'opció per elaborar una llei de consultes populars no referendàries podia tenir el seu encaix competencial en l'article 122 EAC a partir de la distinció teòrica entre les consultes de naturalesa referendària i les que no tindrien aquesta condició. La importància d'aquesta diferenciació era essencial perquè l'article 149.1.32 CE reserva a l'Estat la competència per autoritzar les consultes populars per via de referèndum i perquè després de la STC 31/2010, de 28 de juny, (FJ 69) el Tribunal Constitucional havia establert la doctrina segons la qual en matèria de referèndums l'Estat no només és competent per autoritzar-los, sinó també per establir-ne la regulació normativa.

El marge de maniobra de la Generalitat es reduïa, per tant, a la regulació de les consultes no referendàries interpretant en el sentit més ampli possible l'article 122 EAC. Tanmateix, això feia aflorar un problema central de difícil solució, com era la necessitat de diferenciar entre una consulta no referendària i un referèndum, quan la primera integra també els elements bàsics que caracteritzen el segon: de manera especial, la coincidència o, si més no, similitud entre el subjecte cridat a participar, l'exercici de la participació per mitjà de l'exercici del dret de vot i l'aplicació d'un procediment i d'unes garanties assimilables a les pròpies d'un procés electoral.¹⁵

Amb algunes variants menors respecte a la regulació de les consultes referendàries, el títol II de la Llei 10/2014 va regular les consultes generals (art. 3 a 39), regulació que va suscitar la impugnació de la llei per part de l'Estat, que entenia que sota aquesta denominació s'estava regulant *de facto* una consulta de naturalesa referendària. En la STC 31/2015, de 25 de febrer, dictada sobre aquest recurs, el Tribunal Constitucional accepta la tesi de l'Estat en considerar que la regulació establerta és la pròpia d'un referèndum, que es caracteritza per convocar el conjunt dels ciutadans d'un àmbit territorial determinat (en aquest cas, Catalunya) a exercir el dret fonamental de participació en els assumptes públics (art. 23.1 CE), emetent la seva opinió, vinculant o no, sobre una determinada qüestió mitjançant votació i amb les garanties corresponents a un procés electoral.¹⁶ Aquesta opinió no va ser compartida pel Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen núm. 19/2014, de 19 d'agost, tot i que quatre vots particulars van argumentar en sentit anàleg a com ho va fer després el Tribunal Constitucional.

La STC 31/2015 considera que l'ampliació del cos electoral que fa la llei no impedeix que el subjecte cridat a participar sigui el propi d'un referèndum (cens electoral) i que tampoc són rellevants, a l'hora d'establir una diferenciació essencial respecte a una consulta referendària, les variants que la llei conté quant al procediment de participació, perquè aquest consisteix en l'emissió d'un vot, és a dir, en l'exercici del dret de sufragi actiu (art. 23.1 CE). La STC 31/2015 recorda en aquest punt la doctrina establerta en l'anterior STC 103/2008, d'11 de setembre, que va identificar la noció de referèndum per referència al cos i al procediment electorals, és a dir, al cens, a l'administració electoral i a unes garanties jurisdiccionals específiques. I considera que malgrat una eventual «desfiguració legislativa» d'aquests elements, la consulta no deixa de

14 Sobre aquesta llei, vegeu ALONSO, Ángel L. *Análisis constitucional de la ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*. [Pamplona: Aranzadi], 2015. ISBN: 9788490982594.

15 Sobre les competències de la Generalitat en matèria de consultes populars, vegeu: ÁLVAREZ, María Isabel. «La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario». *Revista de Derecho Político* [Madrid: UNED], núm. 96 (2016), p. 121 i s.; BOSSACOMA, Pau. «Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars». *REAF* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència], núm. 15 (2012), p. 241 i s.; CASTELLÀ, Josep M. «Consultas populares no referendarias en Cataluña, ¿es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?». A: *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*. [Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública], 2013, p. 121 i s. (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública; XIV)

16 Fonament jurídic 6 de la STC 31/2015, de 25 de febrer.

ser referendària si la seva naturalesa «intrínseca» permet atribuir-li els trets bàsics o la condició efectiva de referèndum. D'acord amb això, la sentència arriba a la conclusió que les consultes generals regulades per la Llei 10/2014, de 26 de setembre, constitueixen «una verdadera consulta referendària», cosa que el portà a declarar la inconstitucionalitat de la llei en la part que afecta aquest tipus de consultes. Aquesta declaració d'inconstitucionalitat es va estendre, com és lògic, al Decret del president de la Generalitat 129/2014, de 27 de setembre, pel qual es va convocar, d'acord amb la Llei 10/2014, una consulta popular no referendària sobre el futur polític de Catalunya per al dia 9 de novembre.¹⁷

Amb independència del que s'acaba d'exposar, cal destacar un altre aspecte de la jurisprudència constitucional que afecta els límits del dret a decidir i que va més enllà de la discussió sobre si la Generalitat té competències per promoure una consulta popular. Amb relació al referèndum, el Tribunal Constitucional ja va assenyalar en la STC 103/2008, d'11 de setembre, que no és possible utilitzar-lo, ni tan sols en la seva modalitat consultiva, per conèixer l'opinió dels ciutadans sobre qüestions essencials resoltes amb el procés constituent i que, per aquest motiu, s'han de considerar sostretes a la decisió dels poders constituïts. Si la pregunta o qüestió afecta l'ordre constitucional, l'únic referèndum possible segons el Tribunal Constitucional és el previst per als procediments de reforma de la Constitució.

La STC 31/2015 recorda aquesta doctrina i l'estén també a les consultes no referendàries. I recorda, així mateix, que la limitació de consultar sobre qüestions resoltes pel poder constituent és aplicable a tots els poders públics, inclosos els òrgans de l'Estat. Per últim, remarca que aquesta doctrina s'ha d'aplicar de manera especial a les qüestions que puguin afectar el fonament del titular únic de la sobirania, per tal que se substanciïn obertament i directament per la via que la Constitució ha previst per a aquesta finalitat.

La conclusió que es pot extreure, per tant, de la doctrina establerta per les STC 103/2008 i 31/2015, és que ni la Generalitat ni l'Estat poden convocar un referèndum o una consulta popular que pugui afectar l'ordre constitucional, com ho seria una que tingués com a objecte preguntar sobre la independència de Catalunya en exercici del dret a decidir. Com és fàcil deduir, la jurisprudència constitucional és especialment rígida i la prohibició que se'n desprèn posa en qüestió fins i tot la possibilitat d'un referèndum convocat per l'Estat en la hipòtesi que s'arribés a un acord amb la Generalitat per preguntar a la ciutadania sobre el futur polític de Catalunya, si la pregunta pot afectar l'estatu quo constitucional.

Val a dir que aquesta lectura ha estat posada en qüestió per un sector doctrinal que entén que, si bé pot ser aplicable com a regla general, hi ha raons que justificarien excepcions en el cas d'un referèndum d'autodeterminació, perquè no té sentit començar un procés de reforma constitucional especialment complex com el que preveu la Constitució, si prèviament no s'ha pogut verificar l'existència d'una voluntat majoritària de la població afectada.¹⁸ Tanmateix, també és cert que la realització d'un referèndum previ, malgrat tenir caràcter consultiu, pot presentar, en el cas d'un hipotètic resultat positiu, problemes polítics i jurídics importants que podrien repercutir inevitablement sobre el procés de reforma constitucional posterior.

En qualsevol cas, interessa destacar que la doctrina jurisprudencial exposada, llevat d'una futura modificació o matisació substancial, impedeix a hores d'ara la realització d'un referèndum o d'una altra consulta adreçada als ciutadans de Catalunya que tingui per objecte preguntar sobre la independència de Catalunya o la creació d'un estat català. Això significa, com es desprèn de la STC 31/2015,¹⁹ que el marge d'actuació que havia assenyalat la STC 42/2014 respecte al dret a decidir queda definit per l'existència d'un espai de diàleg, cooperació i negociació entre els poders públics que no exclou cap sistema o institució legítima capaç de coadjuvar a la resolució d'un conflicte polític, ni cap procediment que respecti el marc constitucional. Però,

17 Decret declarat inconstitucional i nul per la STC 32/2015, de 25 de febrer.

18 RUBIO LLORENTE, Francisco (9 d'octubre de 2013). Un referèndum para Cataluña. *El País*; DE CARRERAS, Francesc (20 de setembre de 2012). Un referèndum? *La Vanguardia*; FERRERES, Víctor. «[The secessionist challenge in Spain: an independent Catalonia?](#)». *I-CONnect, Blog of the International Journal of Constitutional Law and ConstitutionMaking.org* [blog], 2017. [Consulta: 8 maig 2017]; ARBÓS, Xavier (7 de febrer de 2017). Un referèndum vinculant impossible. *El Periódico*; BOSSACOMA, Pau. *Justicia i legalitat de la secessió: Una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*. [Barcelona: Generalitat de Catalunya], 2015, p. 336-337.

19 Fonament jurídic 6, lletra B), apartat a); ALÁEZ, Benito. «Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España». *REAF* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència], núm. 22 (octubre 2015), p. 136 i s.

amb el benentès que, dins d'aquest marge de diàleg i possible negociació, no hi tindria cabuda la realització d'una consulta. En conseqüència, la doctrina que resulta de les STC 103/2008, 31/2015 i 32/2015 suposa una important limitació de les expectatives que semblava haver obert la STC 42/2014 respecte a la Resolució 5/X, en la mesura que l'aplicació pràctica dels seus principis no legitimaria la convocatòria d'una consulta.

6 La convocatòria d'eleccions del 27 de setembre de 2015 i l'orientació del procés d'independència per la via unilateral

La convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya del dia 27 de setembre de 2015 suposa un canvi d'orientació important en l'estratègia política del dret a decidir. Aquesta convocatòria es planteja de manera franca i oberta com un *plebiscit* per mesurar el suport social a favor de la independència i per poder legitimar, a partir d'un eventual suport majoritari de la societat catalana, l'obertura d'un *procés no subordinat*, és a dir, no dependent d'un necessari acord amb l'Estat.

El punt de partida d'aquesta nova via és la constatació que l'Estat no ha permès la realització d'una consulta sobre el dret a decidir (ni per la via acordada ni per mitjà d'una consulta no referendària impulsada per la mateixa Generalitat) i que davant aquest bloqueig han de ser directament els ciutadans de Catalunya els que decideixin el seu futur polític com a poble. La convocatòria d'eleccions en clau plebiscitària suposa així un intent de fer la consulta per l'únic mitjà legalment possible i considerar, en conseqüència, que aquest instrument participatiu (les eleccions mateixes) pot desplegar uns efectes equivalents als d'un referèndum.

És important assenyalar l'impacte polític que va tenir aquest enfocament electoral sobre la configuració mateixa de les candidatures presentades; concretament, amb la creació de la coalició Junts pel Sí, que va integrar dues de les principals forces sobiranistes (CiU i ERC) i candidats independents de reconegut compromís amb la independència. A cap lector s'escapa tampoc que la pretensió d'aquesta coalició era obtenir la majoria absoluta del Parlament i per aquesta raó esdevé d'especial interès recordar els eixos bàsics del seu programa electoral pel que fa al *full de ruta cap a la independència*.

Aquest full de ruta parteix d'un resum històric de la situació política de Catalunya a partir de la Constitució de 1978 i de l'Estatut de 1979, que es pot explicar en diverses etapes: la de l'autonomia, que arriba fins a la STC 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de 2006; la del pacte fiscal, que comprèn els anys 2010-2012, i la del dret a decidir, definida per l'intent de realitzar una consulta sobre la independència (2012-2015). Un cop constatat que aquestes etapes s'han *esgotat* a causa de la incapacitat de l'Estat per donar-hi una resposta adequada, el programa electoral planteja l'obertura d'un procés polític i jurídic a partir de les eleccions convocades per al 27 de setembre de 2015, sempre que aquesta proposta assoleixi un suport legitimador majoritari.

Aquesta nova fase constaria, segons expressa el programa electoral de Junts pel Sí,²⁰ de les etapes següents: una declaració d'inici del procés cap a la independència a partir del mandat democràtic obtingut en les eleccions del 27 de setembre de 2015; l'elaboració de les lleis de transitorietat jurídica i del procés constituent, prèvies a la declaració de la independència de Catalunya i, finalment, la convocatòria d'eleccions constituents i d'un referèndum de ratificació de la nova Constitució catalana. Simultàniament al desplegament d'aquestes etapes es procediria a la creació de les anomenades *estructures d'Estat* i a obrir una agenda de negociació amb l'Estat, la Unió Europea i la comunitat internacional sense excloure, pel que fa a l'Estat espanyol, la possibilitat de reconduir el pla inicialment establert si fos possible acordar la convocatòria d'un referèndum vinculant.

Del que s'acaba d'exposar es desprèn de forma molt clara la transcendència de les eleccions del 27 de setembre de 2015 com a acte polític desencadenant d'un viratge del dret a decidir cap a una via que deixa en un segon terme la negociació amb l'Estat per resoldre el conflicte i adopta com a estratègia principal l'autoreconeixement del dret del poble de Catalunya i de les seves institucions per iniciar i concloure un procés cap a la independència. Els resultats de les eleccions del 27 de setembre de 2015 no van donar a la

20 [Programa electoral de Junts pel Sí](#). Bloc 1: El full de ruta cap a la independència, p. 30-40.

coalició Junts pel Sí la majoria de vots ni d'escons al Parlament. Tanmateix, va ser possible constituir al Parlament una majoria favorable a aquest procés amb el concurs de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent (CUP), acord que va permetre, alhora, la creació d'un govern controlat per la força política amb major representació parlamentària (Junts pel Sí). Les condicions sota les quals es va forjar aquest acord polític i les vicissituds que ha viscut al llarg de la legislatura susciten moltes qüestions que no abordarem aquí. Tanmateix, és necessari assenyalar que una de les conseqüències més importants de la seva evolució ha estat la d'emfasitzar el caràcter unilateral del procés que, entre altres conseqüències, ha tingut especial transcendència en el pla jurídic, en concret en les relacions entre el Parlament i el Tribunal Constitucional.

7 La Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015

La Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2015,²¹ com a primer acte parlamentari de la nova legislatura (produït abans de la investidura i constitució del nou Govern), té especial transcendència pel que fa a l'inici del procés cap a la independència en els termes que s'han exposat en l'apartat anterior. Si la Resolució 5/X del Parlament va plantejar el dret a decidir en un context de compatibilitat amb la Constitució, com el mateix Tribunal Constitucional va remarcar en la STC 42/2014 (amb l'excepció que ja coneixem), la Resolució 1/XI suposa un important punt d'inflexió en aquest sentit. Des d'una perspectiva jurídica, la gran diferència que presenta aquesta resolució respecte a la 5/X és la d'expressar, de manera clara i inequívoca, la voluntat d'iniciar el procés de creació d'un estat català independent en forma de república i d'aprovar les normes necessàries que facin possible la «desconnexió» de Catalunya amb l'Estat espanyol. Malgrat que la resolució no ho digui de manera explícita i directa, aquest procés es planteja de manera *unilateral* i sense tenir en compte els processos de reforma constitucional, com dona a entendre la resolució quan afirma que s'inicia un procés constituent «no subordinat» i afegeix que ni el Parlament ni la desconnexió mateixa «no se supeditaran a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol, en particular del Tribunal Constitucional»; declaració que es complementa amb la directriu adreçada al Govern de «complir exclusivament les normes i els mandats del Parlament».

La Resolució 1/XI planteja en el seu origen un important problema polític i jurídic per la contraposició que representa entre el principi democràtic i el principi de legalitat. La resolució prioritza el primer per sobre del segon, considerant que el resultat de les eleccions del 27 de setembre de 2015 permet a les institucions catalanes endegar un procés cap a la independència sense estar necessàriament condicionades per la legalitat constitucional i estatutària. Els grups parlamentaris que van impulsar l'aprovació de la resolució²² entenen que aquelles eleccions van donar un «mandat» al Parlament per iniciar el procés cap a la independència, assumint que aquest mandat democràtic implica el reconeixement *de facto* de la sobirania necessària per emprendre i consumir aquesta via; la qual cosa porta a relativitzar les regles del sistema constitucional en general i en particular les que defineixen i al mateix temps condicionen la posició institucional del Parlament i del Govern.

Tanmateix, és necessari recordar que la naturalesa del procés electoral del 27 de setembre de 2015 (eleccions al Parlament de Catalunya) només ha permès configurar objectivament, d'acord amb el règim electoral vigent, una majoria parlamentària que no té una correspondència amb la majoria de vots obtinguts per les forces polítiques que impulsen el procés dissenyat en la Resolució 1/XI, amb relació al conjunt de vots emesos. Si des del punt polític les eleccions havien de constituir un plebiscit per comprovar l'existència d'una majoria social a favor de la independència de Catalunya, aquest objectiu *polític* no es va assolir, ni sembla correcte desnaturalitzar-lo amb el criteri dels escons obtinguts. Per altra banda, des del punt de vista del principi democràtic, que és fonamental en el procés que s'inicia amb la Resolució 1/XI, és evident que es fa palesa una debilitat d'origen quan el que es pretén és legitimar una *ruptura* del marc jurídic vigent a fi d'aconseguir la independència. Els resultats electorals haurien d'haver obert una reflexió profunda sobre si els vots obtinguts habilitaven per fer el pas que comporta la Resolució 1/XI o bé calia ampliar el suport social a favor d'una altra estratègia més idònia per continuar el procés.

21 Publicada al BOPC, núm. 7, de 9 de novembre de 2017.

22 La Resolució 1/XI va ser aprovada pels vots de Junts pel Sí i la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent.

Una segona debilitat que es pot objectar a l'apel·lació al principi democràtic com a font legitimadora del procés és la de *segregar* la idea de democràcia respecte a la que també expressen els òrgans generals de l'Estat, legitimats igualment per processos electorals en què també han participat els ciutadans de Catalunya. Com s'ha assenyalat abans, la idea que emana del fons de la Resolució 1/XI és que el Parlament i el poble de Catalunya ja són poders sobirans, condició necessària per considerar de manera autònoma i plena la democràcia que emana del poble català i representa el seu Parlament. Això implica necessàriament una *confrontació entre dos mandats* igualment democràtics: un que legitima la via unilateral cap a la independència i un altre que legitima l'estatu quo constitucional. Una lectura coherent de la Resolució 1/XI indica que el Parlament considera que el mandat obtingut dels ciutadans a partir del resultat del procés electoral del 27 de setembre de 2015 li permet transcendir el principi de legalitat constitucional, que té la seva font en la Constitució de 1978. Aquest mandat democràtic seria la font originària d'un poder i d'una legalitat *alternatiu*s creadors d'una nova realitat política i jurídica que faria possible assolir l'objectiu que Catalunya esdevingui *per pròpia voluntat* un estat independent.

Les consideracions acabades d'exposar palesen en qualsevol cas l'existència d'un conflicte jurídic especialment greu entre dos principis bàsics inherents a les democràcies occidentals, com són el de democràcia i el de legalitat. Principis que no són destriables perquè van necessàriament interrelacionats. Les clàusules constitucionals que defineixen un estat com a «democràtic i de dret» no fan altra cosa que evidenciar que en qualsevol sistema democràtic la democràcia i la legalitat són elements indissociables o, si es vol expressar de manera més pràctica i planera, les dues cares d'una mateixa moneda. I no pot ser d'una altra manera perquè la democràcia és la que crea la legalitat a partir de l'actuació dels representants parlamentaris, i la legalitat es legitima pel fet de ser fruit o resultat de l'exercici de la democràcia. No es pot oblidar tampoc que, en qualsevol societat democràtica, tota la legalitat se subordina a una Constitució i aquesta també es fonamenta, com és lògic, en el principi democràtic. En conseqüència, en un estat democràtic i de dret, no hi ha cap altra expressió del principi democràtic per a tots els poders públics que aquell que representa la Constitució i les normes que, d'acord amb ella, determinen la *mesura* o capacitat de decisió de què disposen tots els poders constituïts.

La contraposició del principi democràtic i el principi de legalitat podria tenir justificació en un context polític en el qual aquesta legalitat no ha estat establerta com a conseqüència del primer. En un escenari com aquest es pot acceptar la primacia del principi democràtic per realitzar una transició o ruptura de les regles d'un estat autoritari en benefici d'un nou règim plenament democràtic i constitucional. Però pot ser arriscat confondre aquesta situació amb l'existència de dèficits que afectin la qualitat democràtica d'un estat que, tot i així, manté els elements essencials que el defineixen com a democràtic i de dret, sobretot si aquesta imatge continua essent percebuda per la comunitat internacional. Pretendre, a partir de la constatació de certs dèficits, que l'Estat espanyol manté formes autoritàries (postfranquistes) que el convertirien en no democràtic pot suposar un greu error d'apreciació política i sobretot jurídica.

Des d'una perspectiva ideològica és possible no compartir aquesta conclusió i considerar que el poble de Catalunya és un subjecte polític i jurídic sobirà que té plena capacitat per autodeterminar-se. Aquesta conclusió es pot sostenir per convicció d'origen o com a resultat de la devaluació democràtica del sistema constitucional de l'Estat espanyol i per la negativa reiterada de donar sortida dins el marc constitucional a una demanda social legítima i de base democràtica. Tanmateix, aquesta interpretació de la situació política a Catalunya i a Espanya no hauria de fer abstracció ni menystenir l'escenari més complex que s'acaba de perfilar ni els instruments de què disposa l'Estat per defensar la integritat de la Constitució.

Un procés d'independència o de secessió en un sistema democràtic pot ser més difícil d'assolir que en una altra conjuntura, encara que això pugui semblar contradictori. Una democràcia consolidada implica l'existència d'un marc polític i jurídic estable i la garantia que qualsevol canvi substancial es faci dins el marc establert per la Constitució. Això pot fer molt complex un procés d'independència i el subjecta a compromisos i acords polítics, ja que una via unilateral posaria en qüestió un sistema que es fonamenta en la necessitat de mantenir un equilibri i respectar els seus principis i valors fonamentals.

Per aquest motiu, un procés d'aquesta mena té la càrrega afegida d'haver-se de plantejar de la manera més escrupolosa possible amb el marc constitucional i confiant en la perseverança necessària per cercar el diàleg

i la negociació mitjançant fórmules que permetin conciliar la voluntat expressada democràticament amb instruments que no violentin la legalitat constitucional. Perseverança que incumbeix especialment a qui pretén alterar l'estatu quo constitucional i l'obliga a demostrar que ha esgotat totes les vies d'actuació possible dins el marc constitucional, tot acceptant alhora que l'altra part, l'Estat, també té el dret i la legitimitat democràtica per defensar la Constitució.

Com va dir la Cort Suprema del Canadà en el seu pronunciament de l'any 1998,²³ un procés de secessió no depèn només de la voluntat d'una majoria expressada pels ciutadans d'un territori que tingui característiques de comunitat nacional, perquè la Constitució no empara un projecte unilateral de secessió. En principi, aquesta voluntat ha de respectar la legalitat constitucional, la qual cosa obliga, en tot cas, a una negociació política lleial que no exclogui la necessària reforma constitucional. Però, com també va reconèixer en aquell moment la Cort Suprema del Canadà, els fets demostren que molts processos d'independència s'han consumat per la *via de fet*, és a dir, al marge d'una reforma constitucional i mitjançant el reconeixement de la comunitat internacional al nou estat. Aquest és, per tant, el *darrer escenari* per considerar. Un escenari en què el dret poc té a dir i en què la irrupció d'una nova realitat estatal depèn d'unes circumstàncies *fàctiques* que la facin possible.

La Resolució 1/XI obre la via cap a aquest escenari i les incògnites principals que planteja són essencialment dues: si la seva condició de darrer recurs, com a via de ruptura que és, la justifica; i si l'opció per una via de fet (malgrat l'aparença jurídica que li volen donar les lleis de desconnexió), serà capaç d'imposar-se i desembocar en la creació real i efectiva d'un estat independent reconegut per la comunitat internacional. Desfer aquestes incògnites és una tasca complexa que no és objecte d'aquest estudi. Tanmateix, es poden fer unes reflexions sobre cadascuna d'elles sense pretensió de donar respostes concloents.

Amb relació a l'opció de *ruptura* declarada pel Parlament mitjançant la voluntat que expressa la Resolució 1/XI (que ha tingut continuïtat en altres resolucions a les quals farem referència després), cal admetre que la via de diàleg i negociació que en el seu moment va inspirar la Resolució 5/X s'ha revelat, més que esgotada, inaccessible. Des del punt de vista polític, és inqüestionable que l'Estat ha mantingut una línia clarament oposada a la possibilitat de negociar un referèndum o consulta sobre el dret a decidir i ha avortat totes les iniciatives de la Generalitat adoptades en aquesta direcció. Des del punt de vista jurídic, el marge d'actuació també és molt limitat perquè el Tribunal Constitucional, malgrat haver apel·lat al principi de diàleg i negociació i al joc polític que en un cas com aquest caldria respectar (STC 42/2014), ha exclòs de manera clara la possibilitat de fer una consulta que no sigui el referèndum de reforma constitucional (STC 103/2018, 31/2015 i 32/2015); aquesta doctrina especialment *rígida* contrasta, per exemple, amb la situació del Canadà, on s'accepta la possibilitat d'un referèndum previ de secessió convocat per una província, tot i que els seus efectes per obligar l'Estat a negociar es condicionen al que estableix la seva Llei de la claredat, de 29 de juny de 2000 (en anglès, *Clarity Act*; en francès, *Loi de clarification*) i a una reforma constitucional posterior.

En conseqüència, aquest capteniment polític i jurídic de les institucions estatals no es pot considerar especialment *deferent* envers el principi democràtic, en el sentit de permetre la seva expressió per constatar, si més no, l'existència d'una majoria social a favor de la independència i articular a partir d'ella un procediment per donar-li resposta política i jurídica.²⁴

Respecte de la viabilitat pràctica del procés de desconnexió dissenyat per la Resolució 1/XI, cal reconèixer que hi ha diverses raons per considerar que l'obertura d'aquesta via pot ser prematura i poc realista. El primer factor afecta la que hauria de ser la seva principal força, que és l'existència d'una majoria social favorable a la independència, ja que aquesta majoria ara per ara no es coneix i l'única dada objectiva que permetria

23 Decisió consultiva de 20 d'agost de 1998.

24 S'ha defensat la possibilitat de contrastar aquest capteniment de l'Estat espanyol amb el respecte dels valors fundacionals de la Unió Europea reconeguts a l'article 2 del TUE, considerant que els valors de la democràcia i de la legalitat han de guardar un equilibri entre ells, que es pot trencar si la legalitat formal compromet de manera injustificada una expressió democràtica legítima i compta amb un ampli suport social. (Vegeu: BAYONA, Antoni. «El "dret a decidir" i els valors fundacionals de la Unió Europea». *REAF*, núm. 20 (octubre 2014), p. 132 i s.

induir-la, a saber, el resultat electoral del 27 de setembre de 2015, tampoc no l'acredita.²⁵ El segon factor és la capacitat de reacció de l'Estat, que disposa d'instruments jurídics i polítics importants per oposar-se i estroncar les properes decisions de desconnexió anunciades. I el tercer factor pot ser l'escassa receptivitat envers la *causa catalana* que ha mostrat fins ara la comunitat internacional, normalment refractària a modificar l'estatu quo i compromesa també amb l'Estat espanyol com a actor internacional reconegut, especialment en la seva condició de membre de la Unió Europea; l'escenari internacional no sembla, doncs, especialment favorable a reconèixer una via unilateral i menys encara la Unió Europea, que dona especial rellevància a la legalitat com a valor fundacional, conjuntament amb el principi democràtic.

8 El posicionament del Tribunal Constitucional sobre la Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2016

La Resolució 1/XI ha estat declarada inconstitucional i nul·la per la STC 259/2015, de 2 de desembre.²⁶ Un primer aspecte que cal destacar d'aquesta sentència és el fet que el Tribunal contempla aquesta nova resolució de manera diferent a la 5/X, en el sentit que d'aquesta última en va declarar inconstitucional només una part (concretament, la declaració de sobirania), mentre que en el cas de la Resolució 1/XI, la declaració d'inconstitucionalitat és d'abast general, per considerar que tota ella depèn d'un únic fil conductor que la contamina íntegrament. Aquest fet és important perquè facilitarà després al Tribunal connectar noves declaracions de voluntat del Parlament amb la STC 259/2015.

El segon aspecte, més de fons, és que la sentència entén la resolució com un «acte fundacional» d'un procés de creació d'un estat català independent, que pretén emparar-se en una «qualitat sobirana» que ni el Parlament ni el poble de Catalunya tenen. Per al Tribunal aquesta autoqualificació del Parlament com a dipositori de la sobirania i l'expressió d'una voluntat constituent són manifestacions susceptibles de produir efectes jurídics al marge de la Constitució i les equipara a una «via de fet» que pretén desconèixer i excloure expressament el valor normatiu de la Constitució i, més concretament, el principi d'unitat de l'Estat i de sobirania del conjunt del poble espanyol establerts als articles 1 i 2 de la Constitució.

El Tribunal recorda que la Resolució 1/XI, a diferència de la Resolució 5/X, pretén ignorar expressament la condició necessària que la legítima defensa de qualsevol projecte polític, fins i tot els que són contraris a la Constitució o incompatibles amb ella, és possible en el marc de la mateixa Constitució, ja que aquesta no imposa la «militància» o l'adhesió als seus postulats (STC 42/2014), però obliga, en canvi, els poders públics a respectar la seva condició de llei superior en tant que només permet convertir en realitat jurídica i fer efectius els projectes incompatibles amb la Constitució amb la reforma prèvia d'aquesta. En aquest sentit, la sentència emfatitza que el principi democràtic a què poden apel·lar legítimament els poders constituïts no pot servir mai per legitimar un desconeixement de la legalitat constitucional, perquè tota legitimitat es fonamenta precisament en la conformitat de l'actuació dels poders públics amb la Constitució.

El Tribunal considera, per tant, que en un estat democràtic i de dret no és possible contraposar legitimitat democràtica i legalitat constitucionals i que el principi democràtic no es pot concebre mai de manera aïllada i desvinculada de l'ordre constitucional establert. Per aquesta raó, la STC 259/2015 conclou que la Resolució 1/XI, com a decisió parlamentària, és una infracció constitucional que no és fruit d'un enteniment equivocat del que permet o imposa la Constitució, sinó d'una voluntat que implica un «expres rebuig» de la força d'obligar de la Constitució a la qual es pretén contraposar un poder que vol ser dipositori d'una qualitat sobirana i d'una dimensió constituent que li permet posar en qüestió l'ordre constitucional vigent.

Es pot fer una crítica de la sentència per raó del *fonamentalisme constitucional* que expressa, especialment arrelat al principi de legalitat i gens deferent amb altres principis i valors bàsics, com el de democràcia i el de pluralisme (polític i nacional). El Tribunal és molt taxatiu quan entén que no hi ha legitimitat més enllà de

²⁵ El [percentatge de vots obtinguts](#) per les forces polítiques declarades independentistes (Junts pel Sí i la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent) va ser del 47,80 %.

²⁶ El Tribunal Constitucional torna a aplicar en aquest cas la doctrina elaborada amb ocasió de la impugnació de la Resolució 5/X, de considerar que les resolucions fruit de l'exercici de la funció parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern produeixen efectes jurídics a l'efecte del seu control en seu constitucional. Sobre aquesta qüestió, vegeu les al·legacions del Parlament en el procediment d'impugnació 1389/2013 de la Resolució 5/X (BOPC, núm. 97, de 10 de juny de 2013).

la legalitat i que el principi democràtic no existeix separat del principi de constitucionalitat i que no hi cap, per tant, cap mena de legitimitat fora de la legalitat. Es podria argumentar que aquesta percepció prioritza el principi de legalitat i converteix la Constitució en una mena de *camisa de força* que minimitza el valor del principi democràtic com a motor de canvi.

Ja hem tingut ocasió de fer referència abans a la doctrina de la Cort Suprema del Canadà de 1998, que va deduir d'uns principis constitucionals semblants als nostres tant la possibilitat que una província expressi democràticament la seva voluntat de seguir el camí de la independència com el deure de la federació de negociar amb ella aquesta sortida. Però també és cert que la Cort Suprema del Canadà va voler deixar clar que el principi democràtic no dona empara a una declaració unilateral d'independència. A diferència de l'escenari canadenc, el Tribunal Constitucional espanyol ha fet una lectura molt restrictiva del principi democràtic en comparació amb el valor que ha donat al principi de legalitat. Malgrat l'apel·lació al paper de la política per resoldre aquestes qüestions i els límits que en aquest cas té el dret, ja hem vist abans com el Tribunal ha mantingut fins ara una doctrina especialment rígida en el sentit de no permetre que un diàleg i una negociació política culminin en una convocatòria d'una consulta als ciutadans del resultat de la qual es pugui seguir fins i tot, si escau, activar els processos de reforma constitucional. En una qüestió en la qual es ventila un procés d'independència territorial, no sembla adient ni proporcionat constrènyer l'àmbit de negociació política de tal manera que faci impossible saber si existeix una majoria social a favor, sobretot quan està empíricament demostrat que gran part de la societat catalana vol ser preguntada.²⁷

Davant d'aquesta situació, la via unilateral que expressa la Resolució 1/XI es podria entendre com a *darrer recurs* davant la inexistència d'un espai polític i jurídic que no permet realitzar ni negociar una consulta. Però això no treu importància als diversos problemes que una via com aquesta planteja des de la perspectiva del respecte a la legalitat constitucional i també del mateix principi democràtic que s'han exposat en aquest apartat i l'anterior.

9 Les actuacions parlamentàries subsegüents a la Resolució 1/XI

La conflictivitat entre el Parlament de Catalunya i el Tribunal Constitucional s'ha accentuat notablement per l'adopció de noves decisions parlamentàries posteriors a la Resolució 1/XI que el Tribunal ha considerat com a actes contraris a l'obligació de compliment de les resolucions del Tribunal Constitucional, concretament de la STC 259/2015. És el cas de la Resolució 5/XI, de 20 de gener de 2016, per la qual es va crear la Comissió d'Estudi del Procés Constituent, de la Resolució 263/XI, de 27 de juliol de 2016, per la qual es van ratificar l'informe i les conclusions de la comissió d'estudi, i de la Resolució 306/XI, de 6 d'octubre de 2016 (apartat I.1.1 i números 13 a 16 de l'apartat I.2), subsegüent al debat de política general.²⁸

Malgrat que en termes estrictament jurídics és difícil considerar que existeix un vincle o relació de dependència entre aquestes resolucions i la 1/XI pel fet de tractar-se d'actes de naturalesa essencialment política i parlamentària, la qual cosa diferencia aquest supòsit del que es pot donar entre una norma i un acte jurídic que el desplega o aplica, el Tribunal Constitucional ha considerat que existeix aquesta relació a l'efecte del deure de compliment de les seves resolucions establert per l'article 87.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. La justificació d'això la dedueix el Tribunal de la voluntat del Parlament de donar «continuïtat i suport» a la Resolució 1/XI declarada inconstitucional i nul·la per la STC 259/2015 i de voler «insistir» a desenvolupar un projecte polític de desconnexió de l'Estat espanyol al marge dels procediments de reforma constitucional. En aquest sentit, el Tribunal aprecia l'existència d'una successió temporal de fets en l'àmbit del Parlament que evidencia una pretensió d'incomplir les resolucions del Tribunal Constitucional.

Aquests pronunciaments s'han produït en el marc d'incidents d'execució de la STC 259/2015, que han estat resolts per les interlocutòries 141/2016, de 19 de juliol de 2016, 170/2016, de 6 d'octubre de 2016 i 24/2017, de 14 de febrer de 2017. Com hem avançat, es podria objectar que la utilització de la via processal dels incidents d'execució de sentència resulta inapropiada en aquest cas, perquè el deure de compliment sembla

27 La darrera enquesta feta pública pel Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) del mes de març de 2017 posa en relleu que un 50,3 % dels enquestats estan a favor d'un referèndum (pactat o no amb l'Estat) i que un altre 23,3 % són partidaris d'una consulta si és autoritzada pel Govern de l'Estat.

28 Publicades, respectivament, al BOPC, núm. 42, de 25 de gener de 2016, i al BOPC, núm. 200, d'1 d'agost de 2016.

que s'ha de predicar en tot cas d'un acte jurídic pròpiament dit i no pas d'actes de naturalesa essencialment política, com són les resolucions parlamentàries aprovades en exercici de la funció d'impuls de l'acció de govern o, més encara, de funcionament intern del mateix Parlament (com seria el cas de la creació d'una comissió d'estudi). En aquests casos, és evident que la via de l'incident d'execució de sentència suposa el risc de limitar la capacitat de decisió en seu parlamentària, perquè el deure de compliment es trasllada en realitat sobre un projecte polític o una expressió de voluntat d'aquesta mena que, per la seva mateixa naturalesa, és dubtós que pugui ser considerat com un incompliment de sentència en el sentit que estableix la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.²⁹ Els incidents d'execució de sentència poden ser utilitzats respecte a normes o actes que apliquen o desenvolupen una norma prèviament declarada inconstitucional o nul·la, sempre que es tracti d'actuacions de caràcter jurídic, ja que aquesta hauria de ser condició necessària per constatar una situació d'incompliment. Aquesta *juridicitat* no existeix, en sentit estricte, en els actes parlamentaris d'impuls de l'acció de govern.

Tanmateix, no s'ha d'oblidar que la STC 42/2014 ja va atorgar efectes jurídics a les resolucions parlamentàries no normatives i aquesta doctrina ha permès després al Tribunal justificar la utilització dels incidents d'execució també en aquest supòsit, prenent com a referència la STC 259/2015, com a resolució del Tribunal que ha estat objecte d'incompliment per l'aprovació de les resolucions del Parlament posteriors a la 1/XI. Val a dir, en qualsevol cas, que la crítica que es podria fer a un ús inapropiat dels incidents d'execució en el context que aquí estem analitzant, pot quedar matisada per la mateixa transcendència constitucional de la qüestió. Malgrat que això no hauria de ser un argument jurídic determinant, sembla raonable pensar que ha pesat molt en la decisió del Tribunal Constitucional d'acceptar la mateixa hipòtesi d'impugnació d'aquest tipus d'actes en seu constitucional i també de considerar-los idonis de ser jutjats en un procediment d'execució de sentència. Perquè cal suposar que el Tribunal no ha volgut desconèixer els riscos que podria haver generat la decisió contrària de no acceptar el control d'aquests actes parlamentaris en la mesura que dels mateixos se'n pogués deduir una aparença de legalitat i legitimitat i derivar el reconeixement implícit d'unes atribucions de les quals el Parlament no disposa. Tanmateix, l'aprovació de les resolucions 5/XI, 263/XI i 306/XI i la seva consideració com a actuacions contràries al deure de compliment de la STC 259/2016 ha produït dos efectes especialment perjudicials per al Parlament de Catalunya que és necessari remarcar.

El primer efecte és que, per la via dels incidents d'execució de sentència dels actes parlamentaris considerats com a continuïtat o desenvolupament de la Resolució 1/XI, el mateix Parlament ha donat peu a l'aplicació per part del Tribunal Constitucional d'unes limitacions excepcionals a l'activitat parlamentària que es projecten sobre un àmbit especialment protegit, com és el dels *interna corporis* o autonomia de funcionament del Parlament. En aquest sentit, cal destacar que les interlocutòries que han resolt els procediments d'execució relacionats amb la STC 259/2015 no s'han limitat a declarar la nul·litat de les resolucions parlamentàries, sinó que amplien els seus efectes a l'advertiment als òrgans rectors de la cambra del deure *pro futuro* d'impedir o paralitzar qualsevol «iniciativa», jurídica o material, que directament o indirecta suposi ignorar o eludir la nul·litat de les resolucions afectades. Això significa que també es veu afectat el dret d'iniciativa parlamentària, exceptuant per a aquest cas concret la doctrina general establerta pel mateix Tribunal Constitucional sobre els criteris estrictament formals i de procediment que les meses parlamentàries han d'aplicar exclusivament quan es tracta d'admetre a tràmit les iniciatives parlamentàries.³⁰

El segon efecte especialment negatiu des del punt de vista institucional és la transcendència penal que han produït els incidents d'execució com a conseqüència de l'incompliment del deure d'impedir o paralitzar qualsevol iniciativa parlamentària que suposi ignorar o eludir la STC 259/2015. L'advertència de possible responsabilitat es va fer per primer cop en la interlocutòria 141/2016, de 19 de juliol, i es va concretar després deduïnt testimonis de particulars al Ministeri Fiscal per procedir contra la presidenta del Parlament (interlocutòria 170/2016, de 6 d'octubre) i contra la mateixa presidenta i altres quatre membres de la Mesa del Parlament (interlocutòria 24/2017, de 14 de febrer). La deducció dels testimonis de particulars ha donat lloc a l'obertura d'accions penals davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per part de la Fiscalia, la qual cosa ha generat una tensió afegida i contraproductiva en un procés ja de per si difícil i complex que a

29 Sobre aquesta qüestió vegeu els apartats II i III de les alegacions presentades en l'incident d'execució relatiu a la Resolució 5/XI, de 20 de gener de 2016, de creació de comissions parlamentàries (BOPC, núm. 69, de 29 de febrer de 2016).

30 Entre d'altres, les STC 124/1995, 38/1999, 203/2001, 40/2003, 202/2014 o 1/2015.

hores d'ara ja presenta elements clars i evidents d'un greu conflicte institucional, amb el risc de repercutir també sobre l'àmbit social en funció dels esdeveniments futurs.

10 La Resolució 306/XI: la convocatòria d'un referèndum vinculant sobre la independència

La Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2015, va establir les bases del procés d'independència de Catalunya en els termes que s'han analitzat en l'apartat 7. La lògica de fons de la Resolució 1/XI era que el resultat assolit per les forces polítiques independentistes en les eleccions celebrades el dia 27 de setembre de 2015 permetien constatar l'existència d'una majoria social a favor de la independència, traduïda en una majoria parlamentària. Les mateixes eleccions al Parlament i el seu caràcter plebiscitari actuaven d'aquesta manera com a substitut de la consulta popular que no va ser possible fer a partir de la declaració de voluntat expressada en la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, i en les actuacions parlamentàries adoptades posteriorment (especialment la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, i la convocatòria d'una consulta d'acord amb aquesta Llei per al dia 9 de novembre de 2014).

Per aquesta raó, la Resolució 1/XI no fa cap referència a la realització d'una consulta o un referèndum i opta per un full de ruta en què el procés per assolir la independència que el Parlament posa en marxa culmini amb l'aprovació de les lleis de desconnexió. Es tracta, per tant, d'un full de ruta en què la declaració d'independència dependrà ja d'unes actuacions adoptades directament per les institucions catalanes. Així ho confirma la posterior Resolució 263/XI, de 27 de juliol de 2016, que aprova l'informe i les conclusions de la comissió d'estudi del procés constituent, en el qual s'explicita que la desconnexió amb la legalitat de l'Estat espanyol es farà mitjançant l'aprovació de les lleis de desconnexió i d'un mecanisme unilateral d'exercici democràtic que activarà la convocatòria de l'Assemblea Constituent. Malgrat que aquesta referència a un «mecanisme unilateral d'exercici democràtic» pot suscitar algun dubte sobre la seva naturalesa, tot sembla indicar que en la voluntat inicial expressada per les resolucions 1/XI i 263/XI, la confirmació de l'existència d'una majoria social favorable a la independència no es condiciona necessàriament a la realització d'un referèndum o consulta i que la consecució d'aquest nou estatus passa a dependre de les lleis de desconnexió o, eventualment, d'una declaració unilateral d'independència aprovades directament pel Parlament.

Tanmateix, sobre aquesta previsió inicial la Resolució 306/XI, de 6 d'octubre de 2016,³¹ ha introduït una variable important. En l'apartat I.1.1 d'aquesta resolució el Parlament afirma el dret imprescriptible i inalienable de Catalunya a l'autodeterminació i torna a constatar que les eleccions celebrades el 27 de setembre de 2015 van conformar una majoria favorable a la independència. Però, acte seguit, introdueix com a novetat el mandat adreçat al Govern de «celebrar un referèndum vinculant sobre la independència de Catalunya, a tot tardar, al setembre de 2017 amb una pregunta clara i una resposta binària». Aquest mandat no obsta, però, perquè continuïn els tràmits parlamentaris per a l'elaboració de les lleis de desconnexió i, de manera especial, la llei que ha de regular la successió d'ordenaments, la nacionalitat, els drets fonamentals, el sistema institucional, la potestat financera i el poder judicial durant el *període de transitorietat* existent entre la proclamació de la República catalana i l'aprovació de la nova Constitució. I tampoc modifica el pla establert per impulsar i definir el procés constituent definit a la Resolució 263/XI, sobre el qual insisteix l'apartat I.2 de la Resolució 306/XI.

Es pot deduir, per tant, que el Parlament estableix mitjançant la Resolució 306/XI una modificació important respecte al full de ruta establert inicialment per la Resolució 1/XI, en el sentit que el mateix procés cap a la independència queda ara condicionat a la realització d'un referèndum vinculant per conèixer l'opinió dels ciutadans sobre la independència i, encara que no ho digui expressament la resolució, a un resultat favorable a la independència.

Un aspecte important a considerar és la naturalesa d'aquest referèndum des de la perspectiva del paper que han de tenir-hi l'Estat i la Generalitat. Sobre aquesta qüestió la Resolució 306/XI mostra una ambigüïtat calculada, que es desprèn de la comparació entre els seus apartats I.1.1 i I.1.2. L'apartat I.1.1³² deixa clar que

31 Publicada al BOPC, núm. 237, de 18 d'octubre de 2016.

32 Aprovat a iniciativa i amb el suport dels grups parlamentaris de Junts pel Si i de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent.

no cal que la convocatòria del referèndum sigui pactada amb l'Estat. Fa una referència a un possible acord amb el Govern espanyol, però tot seguit diu que, en absència d'aquest acord polític, es manté el compromís per convocar el referèndum. En canvi, l'apartat I.1.2³³ només preveu un escenari de referèndum acordat amb l'Estat. Aquest tractament diferent del referèndum en la Resolució 306/XI va tenir una conseqüència important, a saber, la no inclusió de l'apartat I.1.2 en l'incident d'execució que el Tribunal Constitucional va interposar contra la Resolució 306/XI per incompliment de la STC 259/2015.

L'ambigüitat que presenta aquest doble tractament del referèndum s'ha traslladat després a la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, perquè la seva disposició addicional 40 conté dos apartats que venen a ser el reflex de les dues opcions previstes en la Resolució 306/XI. Tractant-se en aquest cas d'una norma, es produeix una aparent contradicció jurídica, ja que la Llei de pressupostos estableix dues habilitacions o mandats diferents per donar cobertura econòmica a dues consultes que són també diferents, car una depèn de l'existència d'un acord amb l'Estat i l'altre no està subjecte en principi a aquesta condició.

D'aquestes darreres actuacions parlamentàries relatives al procés sobre el futur polític de Catalunya, se'n poden extreure dues conclusions essencials. Per una banda, que el Parlament ha considerat necessari, o si més no convenient, reforçar la legitimitat democràtica del procés cap a la independència amb la realització d'un referèndum (o, si més no, un darrer intent de realitzar-lo) per tal de confirmar l'existència d'una majoria social a favor de la independència. No hi ha dubte que la realització del referèndum ofereix aquest plus de legitimitat que la mera referència als resultats electorals del 27 de setembre de 2015 no té per les raons anteriorment exposades. Però la segona conclusió és que el procés cap a la independència no es fa dependre de la realització del referèndum, perquè de l'apartat I.1.1 de la Resolució 306/XI no es desprèn que sigui una condició indispensable per culminar el procés d'independència, en coherència amb la voluntat política expressada en la Resolució 1/XI, que no sembla que la Resolució 306/XI pretengui modificar pel que fa al full de ruta establert per aquella si no és possible realitzar el referèndum.

La forma com apareix la qüestió del referèndum en aquest tram final del procés sembla indicar, per tant, que es tracta més d'un moviment tàctic que té com a darrer objectiu polític reforçar la legitimitat de la via unilateral inicialment prevista en la Resolució 1/XI demostrant que s'ha insistit en la voluntat de fer la consulta, però que, si aquesta no es fa, no haurà estat per causa imputable a les institucions catalanes. Tanmateix, aquesta tàctica pot tenir un problema de credibilitat quan el Parlament ja ha expressat clarament la voluntat de mantenir, en darrer terme, la via unilateral de la desconnexió. Des del punt de vista de les condicions que hauria de requerir la voluntat d'obrir un procés de negociació franca i lleial, no sembla que l'antecedent que representen les Resolucions 1/XI i 263/XI i el mateix contingut *dual* de la Resolució 306/XI i de la disposició addicional 40 de la Llei de pressupostos, contribueixin a donar especial credibilitat a la voluntat negociadora. Com tampoc hi ajuda tenir la certesa que, llevat d'un canvi radical de doctrina, la jurisprudència constitucional no permet realitzar cap dels referèndums a què es refereix la Resolució 306/XI.

La recent STC de 10 de maig de 2017 (FJ 5) sobre la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, reconeix expressament la possibilitat que puguin existir referèndums d'àmbit territorial autònom si així ho preveu una llei orgànica, però reitera al mateix temps la doctrina ja coneguda que aquestes consultes sempre tindrien com a límit el de referir-se a qüestions de competència autònoma i no podrien plantejar qüestions resoltes en el procés constituent, que resten sòstretes a la decisió dels poders constituïts. En conseqüència, l'aplicació de la Resolució 306/XI només podria tenir suport constitucional en el context que preveu el seu apartat I.1.2 i sempre que la qüestió que es formulés respectés aquests dos requisits.³⁴

33 Aprovat a iniciativa del grup parlamentari de Catalunya Sí Que es Pot i amb el suport d'aquest grup i el del grup parlamentari de Junts pel Sí.

34 Aquest referèndum seria possible amb la modificació prèvia de la Llei orgànica reguladora de les diferents modalitats de referèndum que regulés els referèndums d'àmbit autònom i formulant la pregunta sobre la qüestió d'una manera indirecta, com ara: «Està vostè d'acord que el Parlament iniciï un procés de reforma constitucional per tal que Catalunya pugui esdevenir un estat independent?». Una pregunta d'aquest tipus no entraria en contradicció directa amb la Constitució. I també cal tenir en compte que el Parlament de Catalunya té com a atribució la iniciativa de reforma constitucional, com recorda expressament la STC 42/2014 amb relació al «dret a decidir» (FJ 4, lletra c).

Amb relació a la convocatòria d'un referèndum unilateral, malgrat que s'entengui que el principi democràtic la legitima i que ha de ser possible com a darrera alternativa per exercir el dret a decidir en les circumstàncies polítiques i socials en què viu Catalunya, no es pot negar que s'enfronta a obstacles difícils de superar. El primer és la posició jurídica que la jurisprudència constitucional dona a l'Estat per defensar la legalitat constitucional. El segon són les variants introduïdes en el full de ruta del procés, que, com hem exposat, poden debilitar-lo en un escenari de ruptura i conflicte. Per últim, convé no oblidar que voler culminar un referèndum en un context tan hostil pot tenir conseqüències pel que fa al reconeixement dels seus efectes en l'àmbit intern i extern, ja que sembla evident que no es podran complir els requisits i els estàndards mínims exigibles a un procediment participatiu com aquest.³⁵

A aquest nou escenari obert per la Resolució 306/XI respecte de l'aplicació del full de ruta per la independència, s'hi ha d'afegir una darrera decisió del Parlament que no contribueix a aclarir-lo. La Moció 122/XI, de 18 de maig de 2017,³⁶ sobre el compliment de l'apartat I.1.2 de la Resolució 306/XI insta el Govern de la Generalitat a reiterar al Govern de l'Estat la voluntat de pactar i acordar políticament amb ell la celebració del referèndum sobre el futur polític de Catalunya. I també insta el Govern de la Generalitat a posar en marxa les iniciatives oportunes per disposar de l'assessorament, el reconeixement i l'aval de la Comissió Europea per a la Democràcia mitjançant el Dret (Comissió de Venècia) quant a les condicions que hauria de complir la convocatòria d'aquest referèndum per tal d'ajustar-se als requisits establerts pel Codi de bones pràctiques en matèria de referèndums.

Aquest darrer pronunciament del Parlament suscita diversos dubtes referents a la vigència de la Resolució 1/XI i també a la de la Resolució 306/XI pel que fa al seu apartat I.1.1: suposa l'abandonament definitiu de la via unilateral sense necessitat de consulta que es desprèn de la Resolució 1/XI? Comporta la renúncia al referèndum unilateral que preveu l'apartat I.1.1 de la Resolució 306/XI a favor del referèndum acordat que preveu l'apartat I.1.2 de la mateixa resolució? Quin grau de compromís suposaria per al full de ruta per la independència una eventual decisió de la Comissió de Venècia?

Com s'ha exposat abans, no es pot dir que el capteniment del Parlament pel que fa a l'estratègia que cal seguir en aquesta important qüestió hagi estat plenament coherent al llarg d'aquesta legislatura, sobretot perquè la Resolució 306/XI i la més recent Moció 122/XI no expressen amb claredat la voluntat de modificar els postulats adoptats anteriorment pel Parlament, especialment els que es desprenen de la Resolució 1/XI (i també de l'apartat I.1.1 de la Resolució 306/XI); la qual cosa contribueix a confirmar, per tant, que en aquest capteniment preval la posició tàctica de deixar obertes diverses opcions, entre les quals la convocatòria unilateral d'un referèndum i/o l'aprovació de les lleis de desconexió, amb els inconvenients i febleses que ja s'han esmentat. Una dada a retenir és la ràpida resposta que ha donat la Comissió de Venècia a la carta que el president de la Generalitat va adreçar el 2 de juny d'enguany al president del Consell d'Europa en compliment de la Moció 122/XI. En la seva resposta la Comissió de Venècia declara no poder intervenir en aquest cas sense l'acord de l'Estat i recorda que els referèndums s'han de convocar respectant la Constitució i la legalitat³⁷.

35 Vegeu en aquest sentit el Codi de bones pràctiques en matèria de referèndums, elaborat per la Comissió Europea per a la Democràcia mitjançant el Dret (Comissió de Venècia), Consell d'Europa, 17 de març de 2007. Vegeu també l'apartat 69 de l'opinió de la mateixa Comissió de Venècia de 13 de març de 2017 sobre la reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional de l'any 2015, en el qual la Comissió recorda que les sentències dels tribunals constitucionals tenen caràcter vinculant i que, atesa la supremacia de la Constitució, han de ser respectades per tots els poders públics.

36 Publicada al BOPC, núm. 416, de 22 de maig de 2017.

37 Paràgraf actualitzat per l'autor amb posterioritat a la doble avaluació cega de l'article [nota de l'editor].

11 Recapitulació

L'activitat del Parlament relacionada amb el dret a decidir i el procés d'independència de Catalunya s'ha caracteritzat essencialment per l'adopció de resolucions parlamentàries que han expressat la voluntat de dur a terme aquest projecte polític i les formes de desenvolupar-lo.

Aquestes declaracions parlamentàries s'han legitimat en l'expressió democràtica que representa el Parlament i han volgut donar a aquest fet una rellevància i uns efectes que han entrat en conflicte amb el principi de legalitat constitucional. Així ho fan paleses les successives impugnacions davant el Tribunal Constitucional des de la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, que han donat a aquest l'oportunitat de pronunciar-se sobre aquesta resolució i les aprovades pel Parlament durant l'onzena legislatura.

El fet d'haver fonamentat el procés per a la independència en el principi democràtic i haver relativitzat al mateix temps el principi de legalitat, ha estat una de les raons bàsiques del conflicte constitucional i és un dels seus problemes principals, perquè objectivament suposa relegar a un segon pla els fonaments de l'estat de dret i la necessitat de vehicular els projectes polítics respectant les regles constitucionals. Aquest problema s'ha agreujat de manera especial amb l'orientació donada al procés a partir de la Resolució 1/XI.

De l'actuació del Parlament, també en deriva una certa indefinició de les línies estratègiques per impulsar i culminar el procés cap a la independència, que es fa especialment evident en les darreres resolucions adoptades pel Parlament (Resolució 306/XI i Moció 122/XI). De la via unilateral de "desconnexió" fonamentada en els resultats electorals del 27 de setembre de 2015 (sense necessitat de consulta prèvia als ciutadans) que preveu la Resolució 1/XI, s'ha passat a un nou escenari en el qual aquesta consulta sembla constituir un element determinant. Però aquesta opció té les incerteses que suposa una convocatòria que s'enfronta a l'oposició de l'Estat i a una jurisprudència constitucional contrària a un referèndum que tingui com a objecte preguntar als ciutadans si estan a favor o en contra de la independència de Catalunya.

Tanmateix, malgrat aquesta voluntat de realitzar el referèndum i d'intentar-lo fer de manera acordada amb l'Estat, tampoc es pot concloure que el procés cap a la independència s'hagi supeditat de manera absoluta a l'exigència d'aquest requisit. La Resolució 1/XI i l'apartat I.1.1 de la Resolució 306/XI semblen indicar que les institucions catalanes no renuncien, arribat el cas, a convocar un referèndum unilateral i, si la seva realització no és possible, a seguir una via unilateral alternativa per culminar el procés amb fonament als resultats electorals del 27 de setembre de 2015.

No cal dir que arribar a aquest escenari, portaria el conflicte existent amb l'Estat i amb el Tribunal Constitucional a una nova dimensió política i jurídica de resultats incerts, ja que significaria un trencament del marc polític i social en què es fonamenta l'Estat. I també suposaria el risc de fonamentar la via unilateral en una peculiar lectura i comprensió del principi democràtic i de la relació d'aquest amb el principi de legalitat.

Finalment, la recuperació del full de ruta inicialment dissenyat a la Resolució 1/XI, després d'haver considerat necessari consultar els ciutadans sobre una qüestió tan transcendental com és la independència sense haver-ho pogut materialitzar, o havent-ho fet sense unes mínimes garanties, pot tenir l'efecte paradoxal d'afeblir una decisió que només tindria com a fonament els resultats electorals del 27 de setembre de 2015, que no deixen de ser unes eleccions al Parlament de Catalunya, malgrat el caràcter plebiscitari que se li van voler donar.

Bibliografia

AGUADO RENEDO, César. «Sobre un eventual referèndum consultivo en el proceso soberanista catalán». *Cuadernos de Alzate*, núm. 46-47 (2013), p. 27-47.

AGUIAR DE LUQUE, Luis. «El referèndum en la Constitución española: una reflexión sobre una institución problemática». *Constitución y desarrollo político: estudios de homenaje al profesor Jorge de Esteban*. [Valencia: Tirant lo Blanch], 2013, p. 955-972.

ALÁEZ CORRAL, Benito. «Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 22 (2015), p. 136-183.

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. *Análisis constitucional de la ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*. [Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters], 2015.

ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel. «La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario». *Revista de Derecho Político*, núm. 96 (maig-agost 2016), p. 121-148.

BAR CENDÓN, Antonio. «El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 187-220.

BAYONA I ROCAMORA, Antoni. «El “dret a decidir” i els valors fundacionals de la Unió Europea». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 20 (octubre 2014), p. 132-173.

BOSSACOMA I BUSQUETS, Pau. «Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 15 (abril 2012), p. 241-286.

BOSSACOMA I BUSQUETS, Pau. *Justícia i legalitat de la secessió: Una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*. [Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms], 2015.

BOTELLA, Cristina. «El Projecte de llei de consultes populars no referendàries: contingut i perspectives». *Activitat Parlamentària*, núm. 25 (desembre 2012), p. 41-57.

CASTELLÀ ANDREU, Josep M. «La competència en matèria de consultes populars per la via de referèndum a la Sentència 31/2010 sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya». *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (2010), p. 306-313.

CASTELLÀ ANDREU, Josep M. «Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?». A: *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*. [Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública], 2013, p. 121-155. (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública; XIV)

CASTELLÀ ANDREU, Josep M. «Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña». A: *El estado autonómico en la perspectiva del 2020*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2013, p. 172-212.

FERRERES COMELLA, Víctor. «Cataluña y el derecho a decidir». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 461-475.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo; BERMEJO GARCÍA, Romualdo. «El derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales a la luz del Derecho internacional». *Cuadernos de Alzate*, núm. 46-47 (2013), p. 111-126.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, José J. «Principio democrático y derecho a decidir». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 19 (abril 2014), p. 211-233.

KEATING, Michael. «Rethinking sovereignty: Independence-lite, devolution-max and national accommodation». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 16 (octubre 2012), p. 9-29.

MIGUEL BÀRCENA, Josu de. «La cuestión de la secesión en la Unión Europea: una visión constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165 (juliol-setembre 2014), p. 211-245.

MONTILLA MARTOS, José Antonio. «[La vía del artículo 150.2 para la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña](#)». Barcelona: *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2014 [Consulta: 8 de maig de 2017].

- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Crítica, 2014.
- PÉREZ ROYO, Javier. «Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña». *Cuadernos de Alzate*, núm. 46-47 (2013), p. 174-185.
- PONS RÀFOLS, Francesc-Xavier. *Cataluña: derecho a decidir y derecho internacional*. [Madrid: Reus], 2015.
- RIDAO I MARTÍN, Joan. *El derecho a decidir: una salida para Cataluña y España*. [Barcelona: RBA], 2014.
- RIDAO I MARTÍN, Joan. «La institución del referéndum en España: una revisión necesaria». A: *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*. [Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico], 2014, p. 91-114.
- RIDAO I MARTÍN, Joan. «La juridificación del derecho a decidir en España: la STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso de cambio político del orden constitucional». *Revista de Derecho Político*, núm. 91 (setembre-desembre 2014), p. 91-136.
- RIDAO I MARTÍN, Joan. «Sobre la “Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya” i el seu exercici per la via d’una consulta popular. Estat de la qüestió». *Revista de Catalunya*, núm. 285 (2014), p. 49-62.
- TAJADURA TEJADA, Javier. «El “derecho a decidir”, el Estado de Derecho y la democracia». *Cuadernos de Alzate*, núm. 46-47 (2013), p. 231-242.
- TAJADURA TEJADA, Javier. «Los procesos secesionistas y el derecho europeo». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 347-379.
- TAJADURA TEJADA, Javier. «La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del derecho a decidir en el ordenamiento jurídico español». A: *La última jurisprudencia relativa al Parlamento: seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2016*. [Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco], 2016, p. 57-90.
- TUDELA ARANDA, José. «El derecho a decidir y el principio democrático». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37 (2016), p. 477-497.
- VINTRÓ I CASTELLS, Joan. «[La Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic](#)». Barcelona: *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2013 [Consulta: 8 maig 2017].
- VINTRÓ I CASTELLS, Joan. «[Legalidad y consulta soberanista en Cataluña](#)». Barcelona: *Instituto de Derecho Público* [blog], 2012 [Consulta: 8 de maig 2017]
- VINTRÓ I CASTELLS, Joan. «[El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014](#)». Barcelona: *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2014 [Consulta: 8 maig 2017].
- VIVANCOS COMES, Mariano. A: «La declaración de soberanía del Parlamento de Cataluña: entre la política y el derecho». *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico: estudios de homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino*. [València: Corts Valencianes], 2014, p. 759-779.
- VIVER PI-SUNYER, Carles; GRAU CREUS, Mireia. «La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l’autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional». *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 18 (octubre 2013), p. 88-125.
- VIVER PI-SUNYER, Carles; MARTÍN I ALONSO, Gerard. [Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre el futur polític col·lectiu](#). [Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics], 2013 [Consulta: 8 de maig 2017].