

# La crisis secesionista en Cataluña como desafío a la democracia constitucional española (2012–2016)

Josep Maria Castellà Andreu<sup>1)</sup>

## ***1. Introducción***

La multitudinaria manifestación del 11 de septiembre de 2012 en Barcelona puso sobre el tapete una profunda crisis en las relaciones entre Cataluña y el resto de España. Dicha crisis se concreta en la demanda de secesión de España de un sector notable de la opinión pública catalana y en la deriva independentista del gobierno catalán. Desde entonces, los sucesivos 11 de septiembre, fiesta nacional catalana, han supuesto demostraciones de fuerza en la calle de parte de los soberanistas.

Las causas de esta ola independentista se suelen situar en 2010 con la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto catalán de 2006, que declaró inconstitucionales algunos de sus preceptos y limitó el alcance de otros, los cuales pretendían ampliar el autogobierno catalán más allá de lo permitido por la Constitución. A ello se suele sumar el

---

1) Profesor titular de Derecho constitucional (acreditación como catedrático), Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona. Av. Diagonal 684, Barcelona 08034, España. El autor es coordinador del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). Agradezco al profesor T. Wakamatsu y a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chuo su invitación. Conferencia pronunciada el 10 de julio 2015. Texto puesto al día en enero 2017.

rechazo del gobierno Rajoy en 2012 a negociar, en un momento de grave crisis económica, un nuevo sistema de financiación más favorable para Cataluña, que permitiera devolver a dicha comunidad mayores recursos obtenidos a través de los impuestos que pagan los catalanes al Estado. Es el denominado “pacto fiscal”, inspirado en el régimen de financiación especial del País Vasco y Navarra. Además de las causas anteriores, para explicar la escalada secesionista en Cataluña hay que tener en cuenta otro hecho que consideramos fundamental: la situación de crisis profunda por la que ha atravesado España, incluida Cataluña, desde 2008, igual que otros países sobre todo del Sur de Europa. Ha sido una crisis económico-financiera, pero también una crisis político-institucional (corrupción que provoca desafección política de los ciudadanos hacia las instituciones). Dichas crisis han provocado reacciones de tipo populista en Europa y Estados Unidos (con la aparición de partidos como *Podemos* y de otras reacciones antiestablishment). El auge del independentismo en Cataluña nos parece que ha de adscribirse en este contexto.

En las páginas siguientes trataremos de explicar qué ha sucedido en Cataluña y cómo ha tenido lugar así como la reacción del Estado ante tal grave desafío a la integridad territorial. Para ello analizaremos como, desde las instituciones políticas catalanas, se ha desarrollado un concepto apenas conocido jurídicamente, el llamado “derecho a decidir”, en lugar del más conocido derecho de autodeterminación, para amparar la voluntad independentista de una parte de la población catalana (apartado 2). Dicho “derecho a decidir”, que se ejercería a través de una consulta popular o referéndum, según sus promotores, cabría dentro del ordenamiento constitucional español (apartado 3). Ante tal aspiración política, las instituciones estatales no han entrado a debatirla o combatirla de forma

directamente política, sino que han actuado a la defensiva, sobre todo mediante impugnaciones ante el Tribunal Constitucional tanto de las principales resoluciones aprobadas por el Parlamento catalán que declaraban, por un lado, el “derecho a decidir” y, por otro el carácter soberano del pueblo catalán, como de las normas catalanas que pretendían regularlo a través de la consulta o referéndum (apartado 4). Esto es, ha primado la respuesta jurídica a la política. O mejor dicho, se ha convertido en judicial la respuesta política. No ha habido desde el Gobierno central, hasta finales de 2016, ninguna propuesta política concreta para hacer frente a la escalada independentista, ya sea de reforma del sistema de financiación o de reforma constitucional, ya de adopción de medidas contra la autonomía catalana, sino que se ha concentrado en la defensa del sistema constitucional y por ello ha solicitado la declaración de inconstitucionalidad de las actuaciones secesionistas de las instituciones y autoridades catalanas. Ello ha situado al Tribunal Constitucional en el centro de la controversia entre las instituciones catalanas y las españolas. Por último, se hará un cuadro de la situación actual y las perspectivas políticas y jurídicas que se abren para el inmediato futuro, una vez que la situación económica ha mejorado, y la situación política ha cambiado, tras la celebración de dos elecciones generales en España (2015 y 2016) que han supuesto la pérdida de mayoría absoluta por el Partido Popular y la tardía formación del actual gobierno Rajoy en noviembre 2016. En este escenario político, los partidos nacionalistas catalanes se han convertido en irrelevantes porque han dejado de ser “bisagra” o apoyo para formar la mayoría parlamentaria en el Congreso de los Diputados, como había sucedido habitualmente desde 1979 en España (apartado 5).

## ***2. El “derecho a decidir” y la consulta popular según las resoluciones aprobadas por el Parlamento catalán***

En Cataluña los independentistas reivindican el llamado “derecho a decidir” y la convocatoria de una consulta al pueblo catalán sobre la secesión de Cataluña de España. Dicho “derecho a decidir” se utiliza en lugar del más conocido derecho de autodeterminación, por las dificultades objetivas de incluir el caso catalán en los supuestos previstos por el derecho internacional respecto al ejercicio del mismo, y que aparece ligado a situaciones coloniales o de regímenes autocráticos (Xavier PONS, 2015). Aunque el “derecho a decidir” se suele plantear, por sus patrocinadores, como el derecho de los ciudadanos catalanes a ser consultados, mediante referéndum o consulta popular, sobre el futuro político de Cataluña, el significado último del mismo es el pronunciamiento popular acerca de la independencia. La premisa básica en la que se sustenta tal supuesto derecho es el reconocimiento e identificación de un sujeto político o “pueblo” catalán capaz de ejercer el derecho y optar por sí mismo, al margen del pueblo español en su conjunto. Este “derecho a decidir”, que derivaría del principio democrático (art. 1.1 CE), prevalecería sobre el principio de unidad del Estado (art. 2 CE) (Mercè BARCELÓ y otros, 2015). El referéndum tendría carácter “consultivo”: más que “decidir” estrictamente, se trata de apelar al pueblo para recabar su opinión a los efectos de impulsar y legitimar la actuación de las instituciones públicas catalanas tendente a negociar o a lograr la secesión.

La Constitución de 1978 reconoce el “derecho a la autonomía” de nacionalidades y regiones (art. 2 CE), que se ejerció con la creación de 17 entes territoriales llamados Comunidades Autónomas, entre 1979 y 1983. Este derecho ha de compatibilizarse con otros dos principios fundamentales: el

de soberanía atribuida al pueblo español como un todo (art. 1.2 CE) y el de unidad (art. 2 CE). El derecho a la autonomía de un territorio autónomo no puede implicar ejercicio de un poder soberano sino que supone el ejercicio de un poder limitado (como dijo la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981). En este contexto no caben más referendos que los previstos en la Constitución, básicamente de aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía (art. 151.1. y 2 CE), además del de acceso a la autonomía especial (utilizado en Andalucía en 1980) y del de incorporación de Navarra al País Vasco (previsto en la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución pero jamás utilizado).

Dada la apertura o indefinición del modelo de Estado en la Constitución caben modificaciones de dicho modelo territorial (por ejemplo reconociendo más autonomía a las Comunidades Autónomas a través de la reforma de los Estatutos de autonomía) pero lo que no está previsto constitucionalmente, ni cabría deducirlo sin previa reforma constitucional, es el derecho de secesión de una parte del territorio español. Como regla general, la inclusión de procedimientos o de un derecho de secesión de una parte de su territorio es ajena a los contenidos de las constituciones democráticas, incluso de Estados federales (Estados Unidos, Alemania, o Italia, este último un Estado regional), y, cuando en algunos Estados se ha admitido la posibilidad de un referéndum sobre la secesión de un territorio, en ningún caso se acepta que sea unilateral y al margen del Estado de Derecho (Canadá, Reino Unido).

El Parlamento catalán ha aprobado desde septiembre de 2012 varias resoluciones importantes sobre el derecho a decidir, la secesión y el referéndum. De ellas merecen destacarse ahora tres. Las resoluciones son

declaraciones de voluntad política con efectos simbólicos, de impulso y legitimación, pero no directamente normativos.

Todas ellas tienen en común el intento de legitimar las aspiraciones secesionistas por los agravios cometidos por el Estado contra Cataluña (caso de *remedial secession*) e invocan a la vez el principio democrático como fundamento de sus pretensiones. Así se dice que el Estado rechaza asumir las demandas de más autogobierno para Cataluña (como pretendía el Estatuto de autonomía de 2006), que la vía autonomista está ya superada, y se pide que el pueblo catalán pueda decidir libre y democráticamente su futuro colectivo.

Tras la gran manifestación del 11 de septiembre de 2012 en las calles de Barcelona, el Presidente catalán Artur Mas disolvió el Parlamento regional y convocó elecciones anticipadas para el 25 de noviembre de 2012 en busca de un mandato popular más amplio (hasta entonces su federación, *Convergència i Unió*, tenía 62 diputados, a 6 de la mayoría absoluta que son 68). Pero en dichas elecciones CiU perdió 12 diputados.<sup>2)</sup> A pesar de ello Mas siguió adelante con su plan separatista.

El primer pleno ordinario del Parlamento catalán aprobó una resolución

---

2) CiU quedó con 50 diputados, los independentistas de ERC obtuvieron 21 (11 escaños más que en 2010), los socialistas del PSC 20 (8 menos), el PP 19 (1 más), la coalición postcomunista-verde ICV 13 (3 más), el partido constitucionalista Ciudadanos 9 (subió 6) y la CUP 3 (este grupo de extrema izquierda independentista entraba por primera vez). La participación aumentaba sustancialmente: del 58.7% en 2010 al 67.7% en 2012. Los partidos independentistas son *Convergència*, ERC y CUP. *Unió* e ICV están por el derecho a decidir pero internamente están divididos sobre la cuestión independentista.

que se refiere al inicio del “proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir”, y en la que se declara “por razones de legitimidad democrática” al pueblo de Cataluña como “sujeto político y jurídico soberano” (Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013). El gobierno del Estado recurrió dicha resolución ante el Tribunal Constitucional, el cual resolvió la impugnación en la sentencia 42/2014.

Tras la celebración de otras elecciones al Parlamento catalán el 27 de septiembre de 2015 (a las que nos referiremos en el siguiente apartado), el nuevo Parlamento aprobó otra resolución (1/XI, de 9 de noviembre de 2015) sobre “el inicio del proceso político en Cataluña”. En ella ya no se habla del derecho a decidir sino del inicio del proceso “para crear un Estado catalán independiente en forma de República” y la apertura de un “proceso constituyente”. Asimismo se aboga expresamente por desobedecer a las instituciones españolas y en particular al Tribunal Constitucional. El gobierno del Estado también impugnó ante el Tribunal Constitucional dicha declaración, que fue anulada en la sentencia 259/2015.

Finalmente el 6 de octubre de 2016 el Parlamento catalán aprobó otras resoluciones en las que se aboga por la celebración de un referéndum sobre la independencia antes de octubre de 2017, ya sea acordado con el Estado ya sea unilateral. En esta última (resolución 306/XI de 2016), aprobada con los 72 votos de los dos grupos independentistas Junts pel si y la CUP (sobre 135 escaños del Parlament), se proclama el derecho a la autodeterminación (en lugar del derecho a decidir), se insta al gobierno catalán a que celebre un referéndum “vinculante” (ya no se habla de consulta popular) sobre la independencia con una pregunta clara y respuesta binaria –esto es, sí o no– (ya no se dan otras opciones como había sucedido en 2014). El gobierno del

Estado impugnó dicha resolución y por el momento está suspendida por el Tribunal Constitucional. No hay sentencia dictada sobre la misma por ahora.

A la vista de las tres resoluciones comentadas brevemente, desde 2012 el Parlamento catalán ha ido elevando el tono de sus reivindicaciones secesionistas, que cada vez plantea de manera más clara y sin eufemismos, sin invocar ya el derecho a decidir o la consulta popular. No ha sido impedimento para ello ni que no hubiera una mayoría sólida en el Parlamento a favor del referéndum unilateral de independencia ni que el gobierno del Estado haya impugnado las mismas ante el Tribunal Constitucional, con la suspensión primero de sus efectos y luego su anulación a través de sentencias.

Conviene analizar ahora si hay posibilidades de acuerdo con la Constitución de llevar a cabo algún tipo de consulta o referéndum sobre la secesión en Cataluña y cuáles serían las vías jurídicas para llevarlos a cabo.

### ***3. Las vías jurídicas para ejercer el derecho a decidir y su implementación por los poderes públicos catalanes***

El gobierno catalán creó en febrero de 2013 un Consejo asesor para la Transición Nacional que elaboró varios informes sobre las formas de llevar a cabo el plan independentista así como sobre las posibles consecuencias de la secesión en el ámbito político, jurídico y económico. En el primero de dichos informes se señalan las posibilidades que, en su opinión, la Constitución y el ordenamiento jurídico contemplan para llevar a cabo la consulta popular sobre el “derecho a decidir” (dichos informes fueron publicados conjuntamente en el *Libro Blanco sobre la Transición Nacional de Cataluña*,



2014). Sin embargo, la mayoría de la doctrina jurídico-constitucionalista rechaza la adecuación a la Constitución de las vías apuntadas por los juristas del gobierno catalán y, en concreto, la realización de un referéndum sobre la secesión en Cataluña.

El contenido del “derecho a decidir” quedaba especificado en la doble pregunta para la consulta que acordaron los partidos políticos que en aquel momento sostenían el llamado “proceso”, aunque no todos ellos fuesen independentistas (CiU, ERC, ICV y CUP) el 12 de diciembre de 2013: primera, si Cataluña ha de convertirse en Estado y, segunda, en caso afirmativo, si ha de convertirse en un Estado independiente.

Además de la reforma constitucional (1), el Informe contempla las siguientes “vías” jurídicas a utilizar: (2) el referéndum consultivo del art. 92 CE y regulado por la Ley orgánica 2/1980, de referendos y que debería convocar el Congreso de los Diputados a propuesta del presidente del gobierno del Estado; (3) la delegación por las Cortes Generales al gobierno catalán de la competencia sobre autorización de la convocatoria para la celebración de referendos (art. 149.1.32 CE) ; (4) el referéndum, también consultivo, previsto en la Ley catalana 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum; y (5) la denominada consulta popular no referendaria, que sería aprobada posteriormente por el Parlamento catalán en la Ley 10/2014, de 27 de septiembre.

Como último recurso, y en caso de fallar las cinco vías anteriores, el informe citado plantea la celebración de unas elecciones al Parlamento catalán, cuyos resultados serían leídos como si se tratara de un referéndum (las llamadas “elecciones plebiscitarias”) y a las que seguiría una “Declaración

unilateral de independencia” por parte del propio Parlamento catalán, en caso de obtenerse una mayoría partidaria de la secesión. En aquel momento no quedaba claro si se debía obtener una mayoría de votos populares o de escaños.

De todas las vías jurídicas que se han apuntado para poder impulsar la secesión o el “derecho a decidir”, hasta ahora se han planteado dos en Cataluña que implican la realización de una consulta popular, a parte de las “elecciones plebiscitarias”. En cambio, el Parlamento catalán no ha debatido ni aprobado ninguna propuesta de reforma constitucional ni el Congreso se ha planteado la celebración de un referéndum en Cataluña.

Por un lado, el Parlamento catalán pidió al Congreso de los Diputados la delegación de la competencia estatal respecto a la autorización del referéndum sobre el “derecho a decidir”. Dicha propuesta fue rechazada por la mayoría del Congreso el 8 de abril de 2014, inclusive por la mayoría de diputados catalanes allí presentes (25 sobre 47, de los 350 que integran la Cámara baja).

Por otro lado, la aprobación por parte del Parlamento catalán de la Ley 10/2014, sobre consultas populares no referendarias. El objeto principal de la ley consistía en dar cobertura legal a la consulta prevista para el 9 de noviembre de 2014. La ley diseña un instrumento de consulta que trata de diferenciarse del referéndum. En el ordenamiento jurídico español el referéndum territorial necesita la autorización de su convocatoria por parte del Estado y se define por la concurrencia de unos requisitos o elementos que el Tribunal Constitucional había considerado que servían para identificar el referéndum (sentencia 103/2008). La ley catalana de 2014 citada no prevé,

por el contrario, la autorización estatal. Además, permitía que participasen en una “consulta no referendaria” otros sujetos, además de los que exige el referéndum: los ciudadanos mayores de edad (18 años). Es lo que sucedió en la consulta de noviembre de 2014, en la que se permitió participar a los que tuviesen la condición política de catalanes mayores de 16 años, a catalanes residentes en el extranjero, a residentes en Cataluña que fuesen nacionales de Estados de la Unión Europea o de los demás países extranjeros –en cambio no dejaba participar a los catalanes residentes en el resto de España. Por otra parte, la ley catalana de 2014 regulaba un procedimiento y unas garantías específicas para la realización de dichas consultas “no referendarias”, distintas del procedimiento electoral que rige la convocatoria de un referéndum y del control del mismo por parte de la Administración electoral y por los Tribunales de justicia. Sin embargo, todas esas diferencias no podían obviar el hecho de que dicha “consulta no referendaria” se llevaba a cabo mediante una votación, igual que el referéndum, y siguiendo un procedimiento inspirado, cuando no copiado, del mismo.

El gobierno del Estado impugnó tanto la Ley como el Decreto de convocatoria de la consulta del 9 de noviembre ante el Tribunal Constitucional pidiendo la suspensión de ambas.

Finalmente, ante la imposibilidad de seguir adelante con la consulta debido a la suspensión de la Ley y del Decreto de convocatoria, el 14 de octubre de 2014 el presidente catalán anunció la retirada de la consulta no referendaria y la realización, en su lugar, y en la misma fecha de un “proceso participativo”. Dicho proceso consistía igualmente en una votación con las mismas dos preguntas establecidas para la consulta, pero sin contar con ningún apoyo legal ni con garantías jurídicas.

El gobierno del Estado impugnó ante el Tribunal Constitucional también esta convocatoria, suspendiendo su realización. Y sin embargo, se realizó sin que el Estado interviniera para impedirlo. Los resultados muestran que aproximadamente un tercio de la población fue a votar, de la que el 80% votó a favor de la independencia (sí+sí).<sup>3)</sup>

Finalmente, y ante la imposibilidad de organizar un referéndum o consulta con las debidas garantías y por tanto aceptable también para los que rechazan la independencia, el presidente catalán Mas convocó unas elecciones al Parlamento de Cataluña (anticipadas) para el 27 de septiembre de 2015. Este les quiso atribuir un carácter “plebiscitario” sobre la independencia. Esto es, que su resultado fuera equivalente al de un referéndum. Para ello los partidarios de la independencia organizaron una candidatura conjunta (“Junts pel sí”), que agrupaba a Convergència (sin su socio menor Unió, que se presentó por separado por primera vez desde 1977) i a Esquerra Republicana de Catalunya, hasta entonces primer partido de la oposición, además de candidatos independientes. Dicha coalición obtuvo 62 escaños

---

3) Según los datos oficiales, participaron 2,344,828 votantes, esto es un 33% de los que tenían derecho. Votaron sí a la independencia 1,897,000 (el 80.9%), a favor de que Cataluña se convierta en un Estado (sin aclarar a qué tipo de Estado se refiere) el 10.02% y en contra de ambas opciones, por tanto por el *status quo* un 4.49%. Si se comparan con los resultados de las elecciones autonómicas de 2012 (teniendo en cuenta algunas diferencias sobre el total de los llamados a votar: ahora lo podían hacer los mayores de 16 años y los extranjeros residentes mientras que en las elecciones votan los catalanes mayores de 18 años) en ellas votó el 67% del censo, y los partidos que ahora apoyaban el sí a la independencia son: 1,116,259 CiU, 498,124 ERC y 126,435 CUP a los que se puede añadir algún extraparlamentario como SI 46,838, que suman: 1,787,656. Por su parte ICV (359,705), dio libertad de voto entre la opción de Estado y Estado independiente.

(39.6% votos) y solo ha podido alcanzar la mayoría absoluta (69 diputados de 135) con los revolucionarios de extrema izquierda de la CUP o Candidatura de Unidad Popular (10 diputados y el 8.2% de los votos).<sup>4)</sup> Por tanto, en votos populares, las candidaturas independentistas alcanzaron el 48% de los votos, sin llegar a la mayoría que pedían. En cambio, la obtención de la mayoría de diputados se debe a las distorsiones que introduce el sistema electoral, que favorece el voto de las provincias menos pobladas sobre Barcelona. Por exigencia de este último grupo, Artur Mas no pudo ser reelegido presidente y en su lugar se eligió a Carles Puigdemont, diputado de Convergència.

Los resultados de las elecciones al Parlamento catalán de 2012 y 2015 así como de la consulta o proceso participativo, celebrado en noviembre de 2014, ponen de manifiesto la división profunda de la sociedad catalana entorno a la cuestión independentista y que, aun siendo una minoría muy relevante, los partidarios de la secesión no llegan a la mayoría (simple) en respaldo popular dentro de Cataluña.

#### ***4. Las respuestas de las instituciones estatales, y, en particular, del Tribunal Constitucional***

El gobierno del Estado ha intervenido en la cuestión catalana poniendo

---

4) Ciudadanos pasaba a ser el primer partido de la oposición con 25 escaños (17.94% votos), seguidos de los socialistas del PSC con 16 escaños (12.74% votos), la coalición "Catalunya si que es pot", que agrupa sobre todo a Podemos e ICV con 11 (8.94% votos), el PP con 11 (8.5% votos). Respecto a la suma de los diputados de Convergència y ERC de la anterior legislatura, la coalición Junts pel si perdió 9 escaños. Unió, que iba sola, obtuvo un 2.5% de votos y ningún escaño. La participación subió al 77.4% del censo, la más alta en unas elecciones al Parlamento catalán.

el énfasis en la dimensión jurídica de la misma, a parte de otras actuaciones más o menos discretas en el plano diplomático. Así, ha recurrido ante el Tribunal Constitucional las resoluciones ya citadas del Parlamento catalán así como la Ley 10/2014, de consultas populares no referendarias, el Decreto de convocatoria de la consulta y el proceso participativo del 9 de noviembre. Asimismo, tras su celebración, el Ministerio Fiscal presentó querellas criminales ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra el presidente Mas y varios altos cargos del gobierno catalán, en tanto que responsables de la organización del proceso a pesar de su prohibición. Ellas están aún pendientes de juicio.

La premisa jurídica de la que parte el Tribunal Constitucional es que en la Constitución no cabe el derecho de secesión unilateral de una parte del territorio español. Así lo ha recordado la fundamental sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo, en la que resuelve la impugnación de la resolución de 23 de enero de 2013, citada. Con anterioridad, la STC 103/2008 ya había declarado con respecto al País Vasco que no es posible un referéndum autonómico o estatal sobre la secesión, y que para proponerla habría que llevar a cabo una reforma constitucional, siguiendo los procedimientos previstos en la Constitución (arts. 167 y 168 CE). Lo vuelve a decir en varias sentencias de 2014 y 2015 en relación con Cataluña (Josep M. CASTELLÀ, 2016). Para el Alto Tribunal solo se admiten los referendos que están previstos en la Constitución y no otros, porque la democracia española es representativa y parlamentaria. La democracia directa se reserva para supuestos tasados y excepcionales (básicamente la reforma de la Constitución, la aprobación y reforma de los Estatutos de las cuatro Comunidades Autónomas citadas y el referéndum consultivo sobre “decisiones políticas de especial trascendencia” del art. 92 CE a propuesta del Presidente

del Gobierno y la aprobación del Congreso de los Diputados), a los que se ha añadido el referéndum local en la Ley de Bases del régimen local.

En la sentencia 42/2014, el Tribunal Constitucional considera inconstitucional que la resolución del Parlamento catalán atribuya carácter soberano al pueblo catalán. Pero la novedad respecto a sentencias anteriores está en que, al mismo tiempo, parece que el Tribunal no excluye totalmente algún tipo de consulta o actuación con anterioridad a la puesta en marcha del procedimiento de reforma constitucional *stricto sensu*. Esto es, el Tribunal distingue dos momentos distintos: el primero, previo a la reforma que implique “preparar o defender” “concepciones que pretenden modificar el fundamento mismo del orden constitucional” (y que sería admisible) y, segundo, la reforma constitucional propiamente dicha, siguiendo los procedimientos constitucionalmente previstos. Al mismo tiempo, el Tribunal fija los límites de tal consulta o actuación previa: el respeto a los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de mandatos constitucionales. Esto supone para la mayoría de los intérpretes constitucionales, entre los que me incluyo, el rechazo a un referéndum previo a la realización de una propuesta de reforma constitucional, que sirviera para comprobar si hay una mayoría independentista en Cataluña y entonces el Parlamento catalán propondría la reforma constitucional en dicho sentido. Por el contrario los juristas partidarios del derecho a decidir interpretan la sentencia en sentido de que daría legitimidad a un referéndum previo a la apertura del procedimiento de reforma. La sentencia no aclara qué tipo de actuación o consulta estaría permitido “preparar o defender”.

La sentencia reconoce la legitimidad del planteamiento político del “derecho a decidir”, en tanto que “aspiración política”, pero no como “derecho”

propriadamente dicho. A esta aspiración solo se puede llegar mediante “un proceso ajustado a la legalidad”. La sentencia es clara al respecto: en el sistema español cabe que partidos, ciudadanos e instituciones defiendan la independencia y propongan la modificación de la Constitución para incluir el “derecho de decidir” en la misma. A diferencia de otros Estados como Alemania o Italia, no hay límites expresos ni tampoco implícitos a la reforma constitucional: toda ella es reformable, pero se deben seguir los procedimientos o cauces previstos para ello.

El Parlamento de Cataluña, como el Parlamento de cualquiera de las comunidades autónomas, tiene la iniciativa para proponer la reforma constitucional (arts. 166 y 87.2 CE). Por tanto, en sus manos está poner en marcha tal iniciativa de reforma, lo cual sin embargo no ha hecho hasta ahora, porque su objetivo no es abrir una reforma constitucional que contenga una cláusula de secesión sino convocar un referéndum sobre la independencia. Este hecho ya supondría la creación de un nuevo sujeto soberano, el pueblo catalán, distinto del pueblo español. Y un resultado favorable al referéndum sería considerado como un acto de ruptura, que daría legitimidad política al nuevo Estado catalán. En cambio, la reforma constitucional presupone el mantenimiento del pueblo español como poder constituyente. De acuerdo con el procedimiento de reforma previsto en la Constitución, corresponderá a las Cortes Generales, en tanto que representantes de todo el pueblo español, la discusión de la iniciativa y aprobación por 2/3 de cada cámara en dos momentos, mediando entre ellos la celebración de elecciones generales, y al pueblo español votar la propuesta de reforma en referéndum de ratificación al final del proceso (art. 168 CE).

Posteriormente, en 2015 el Tribunal Constitucional ha declarado la



inconstitucionalidad de la consulta popular no referendaria (sentencia 31/2015), el decreto de convocatoria de la misma (sentencia 32/2015) y del proceso participativo que se llevó a cabo el 9 de noviembre 2014 (sentencia 138/2015). Para el Tribunal la consulta popular y el proceso participativo son sustancialmente un referéndum porque implica trasladar a la ciudadanía la decisión sobre una opción política a través de una votación, aunque los llamen de otra manera. Por tanto debe aplicarse a los mismos el régimen jurídico del referéndum: sus requisitos y garantías legales y la imprescindible autorización del gobierno del Estado.

Hay que resaltar, por último, que todas las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en relación con el proceso separatista de Cataluña de 2014 y 2015 han contado con el voto unánime de todos los magistrados del Tribunal, inclusive los dos magistrados catalanes que forman parte del mismo.

## ***5. Estado político actual y escenarios de futuro***

Desde el punto de vista político, en este momento en Cataluña se está a la espera de si finalmente se convocará y realizará el referéndum unilateral sobre la independencia anunciado para antes de octubre de 2017 o si, como sucedió en 2015, en su lugar se celebrarán otras elecciones al Parlamento catalán (también anticipadas porque no agotarían los cuatro años de la Legislatura). Ello tiene que ver con la frágil mayoría parlamentaria que sostiene al gobierno catalán, que necesita los votos de la CUP para aprobar leyes y presupuestos. En caso de convocarse el referéndum por el gobierno catalán, el gobierno del Estado ha avanzado que lo impugnaría ante el Tribunal Constitucional y suspendería su realización.

Por ahora las encuestas publicadas coinciden en señalar la gran fragmentación del electorado catalán y una pérdida de votos del partido de Mas-Puigdemont (este partido ha cambiado el nombre recientemente y ya no se denomina *Convergència Democràtica de Catalunya* sino *Partit Demòcrata Europeu de Catalunya*). Habrá que ver si los partidos favorables a la independencia obtienen o no una mayoría sólida para poder sacar adelante sus pretensiones. Según las encuestas, el que podría obtener mejores resultados es *Esquerra Republicana de Catalunya* de Oriol Junqueras, ahora en la coalición *Junts pel si* y en el gobierno catalán.

Por otra parte sigue la división del electorado sobre la secesión, aunque desde 2015 los sondeos reflejan una caída del voto independentista, que no es mayoritario. Así en 4 de los 5 sondeos realizados por el propio Gobierno catalán en 2015 y 2016 gana el no, aunque sea por estrecho margen. De acuerdo con el último publicado un 44.9% estaría a favor de la independencia frente al 45.1% de contrarios (sondeo del CEO 18 de noviembre 2016). Cuando se pregunta por el modelo territorial; un 38.9% quiere un Estado catalán independiente, un 24% el actual Estado autonómico y un 23.2% un Estado dentro de una Federación española. Otros sondeos ponen de manifiesto como la opción independentista pierde terreno si va acompañada de la salida de Cataluña de la Unión Europea, como cada vez es más evidente para el electorado que sucedería. En cambio hay una mayoría de encuestados que parecen inclinarse por “terceras vías” (por ejemplo una reforma federal de la Constitución o un reconocimiento de mayor autonomía para Cataluña o la mejora del sistema de financiación). Estamos pues ante una cierta “fatiga” independentista, tras más de cuatro años de gran movilización popular. Esta “fatiga” coincide con una cierta recuperación económica en España y con el

cambio de asuntos de atención preferentes por parte de la opinión pública (temas derivados de la actualidad internacional o en Cataluña de tipo social o la corrupción, que ha afectado a la familia del que fue 23 años presidente de Cataluña, Jordi Pujol).

Los resultados de las elecciones tanto al Parlamento de Cataluña como a las Cortes Generales han producido una gran fragmentación de la representación política, sin que los gobiernos respectivos tengan mayorías parlamentarias estables. En el caso español, tras las elecciones de diciembre de 2015 y de junio de 2016, ha desaparecido el bipartidismo dominante hasta entonces (Partido Popular- Partido Socialista), con la aparición de Podemos y de Ciudadanos. Ello lleva a un escenario de pactos de legislatura entre distintas fuerzas políticas. Tras nueve meses sin poder constituir un nuevo gobierno, las elecciones generales de 26 de junio de 2016 han permitido al PP mantenerse en el gobierno de Madrid (aunque sea sin mayoría absoluta: 137 diputados de 350) con apoyos variables de Ciudadanos, el Partido Nacionalista Vasco o incluso del Partido Socialista. No en cambio de los 8 diputados de Convergència-Partit Demòcrata Europeu de Catalunya ni de los 9 de Esquerra Republicana, que han quedado al margen de muchas de las negociaciones parlamentarias en esta legislatura.

La falta de mayoría parlamentaria del Partido Popular ha tenido una repercusión en la forma de abordar la cuestión catalana, puesto que el nuevo gobierno Rajoy se ha mostrado abierto a una negociación de la mejora del autogobierno catalán, poniendo como único límite infranqueable el referéndum. Por ahora el gobierno catalán se ha negado a hablar de todo lo que no sea la convocatoria de un referéndum. Al mismo tiempo, veremos si a lo largo de la presente legislatura empieza la discusión sobre una reforma

constitucional (en clave federal como proponen el Partido Socialista y Ciudadanos, aunque con contenidos distintos), o si se acepta alguna de las demandas formuladas desde Cataluña (cambio en el sistema de financiación más beneficioso, por ejemplo).

Para concluir, los independentistas catalanes apelan al principio democrático para justificar la secesión de Cataluña, de ahí la pretensión de utilizar el referéndum como el instrumento adecuado para hacerla posible. Como aspiración política es una posición legítima (por esto los partidos independentistas en España son legales y pueden estar en las instituciones) pero debe efectuarse de acuerdo con las reglas y procedimientos previstos en el ordenamiento constitucional español, que, por otra parte, admiten su reforma. De este modo las exigencias de la democracia se compaginan con las del Estado de Derecho. De lo contrario, se trata de la invocación de un principio democrático de tipo político o revolucionario, sin límites jurídicos. De este modo, con el referéndum se pretende la creación de un nuevo poder constituyente, el pueblo catalán, ya no sujeto a las normas españolas. El resultado de esta pretensión política secesionista depende de la capacidad jurídica y política que tengan las instituciones españolas para impedirlo o de la voluntad para aceptarlo, así como del reconocimiento del nuevo Estado por otros Estados y por las organizaciones internacionales, comenzando por la ONU.

#### Bibliografía citada

- BARCELÓ i SERRAMALERA, Mercè *et al.* (2015), *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Atelier, Barcelona.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (2016), "Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, pp. 561–592.

- CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL (2014), *Libro Blanco sobre la Transición Nacional de Cataluña*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- PONS RAFOLS, Xavier (2015), *Cataluña: Derecho a decidir y derecho internacional*, Editorial Reus, Madrid.