

Diagnosi del Pla de drets humans de Catalunya

Dret a l'autogovern

Joan Vintró i Castells

Índex

1. La fi del consens constitucional a Catalunya sobre el model d'organització territorial i les demandes de canvi	2
2. La necessària resposta a les demandes de canvi i el dret de les persones a decidir sobre el seu estatut polític	3
3. El Dret internacional: autodeterminació interna i externa	5
4. El dret a la secessió en el constitucionalisme comparat: un reconeixement molt excepcional	7
5. El dret a decidir en les experiències polítiques comparades: consideració especial dels casos Canadà-Quebec i Regne Unit-Escòcia	9
6. El dret a decidir en el marc constitucional espanyol	13
7. Conclusions	15

1. La fi del consens constitucional a Catalunya sobre el model d'organització territorial i les demandes de canvi

La Constitució de 1978 va afrontar la demanda d'autogovern de Catalunya i d'altres territoris i va establir un nou model d'organització territorial de l'Estat, basat en estatuts d'autonomia que establien institucions pròpies i un determinat nivell de competències de cada comunitat, de manera flexible per tal de poder-se adaptar a les seves particulars característiques i a la voluntat d'autogovern de cadascun d'ells. Aquest nou model, conegut com estat autònom i inspirat clarament en la II República, i que permetia establir nivells diversos d'autonomia, va obtenir el suport majoritari de la població a Catalunya, expressat en les consultes populars sobre la Constitució de 1978 i l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979. En efecte, en el referèndum d'aprovació de la Constitució es va pronunciar a favor un 90,5% de la ciutadania catalana (amb un 4,6% de vots negatius, 4,2% de vots en blanc i un 0,7% de vots nuls, amb una participació del 67,9% del cens electoral), majoria superior fins i tot a la del conjunt d'Espanya (on el resultat va ser del 87,9% de vots afirmatius, 7,8% de vots negatius, 3,5% de vots en blanc i 0,7% de vots nuls, amb una participació del 67,1% del cens). Igualment, el referèndum sobre l'Estatut d'Autonomia de 1978 va ser aprovat per una ampla majoria de la població (un 88,2% de vots favorables, un 7,8% de vots negatius, un 3,6% de vots en blanc i un 0,5% de vots nuls, amb una participació del 59,7% del cens). I també el nou Estatut d'Autonomia de 2006, malgrat la forta retallada a la que va ser sotmès en les Corts el projecte aprovat inicialment pel Parlament de Catalunya, va ser ratificat en referèndum popular per una majoria clara (un 73,2% de vots favorables, un 20,6% de vots negatius, un 5,3% de vots en blanc i un 0,9% de vots nuls, amb una participació del 48,9% dels votants censats: 2.594.167 votants sobre 5.310.103 persones censades).

Avui aquest consens ha deixat d'existir. Així ho expressen clarament les majories parlamentàries resultants de les eleccions al Parlament de Catalunya a partir de 2012. Però fins i tot abans, a les eleccions celebrades immediatament després de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 que va invalidar en bona part l'Estatut de 2006, es van proposar ja canvis substancials del model territorial (CiU, el pacte fiscal; PSC, una reforma federal de la Constitució; ERC una consulta popular; ICV-EUiA, una reforma constitucional i el dret a decidir, amb una consulta popular), propostes que no van tenir cap efecte. Per tant, a partir clarament de l'any 2012, després de la STC 31/2010 i de la negativa estatal a negociar un pacte fiscal o qualsevol altra sortida al fracàs de l'Estatut, les forces polítiques que han format majoria al Parlament de Catalunya han comparegut amb programes de caràcter sobiranista, que s'han centrat en el dret a decidir (2012) i en la creació d'un estat independent (2015) o una república (2017), amb posicions clarament allunyades del model territorial autònom establert a la Constitució de 1978.

Aquesta fi del consens constitucional s'expressa també en diverses enquestes d'opinió. En efecte, en el Baròmetre d'Opinió Pública del CEO de setembre de 2018, a la pregunta específica "Si es tornés a celebrar un referèndum per decidir sobre l'actual Constitució espanyola de 1978, tal com és ara, vostè què faria?" un 17% dels enquestats respon que votaria "Sí", un 57% respon que votaria "No", un 4,6 votaria en blanc, un 1,7% votaria nul, un 9,4% no votaria, un 8,5% no ho sap i un 1,3% no contesta. Aquesta dada resulta especialment significativa si es té en compte que, entre les persones que no estan a favor de que Catalunya sigui un estat independent, les que votarien "No" a la Constitució són també majoria respecte de les que

votarien “Sí” (un 39,7% en front d’un 30,8%). Aquesta majoria de vots negatius s’amplia molt, naturalment, entre els que es manifesten a favor de que Catalunya sigui un estat independent (un 73,9% de vots negatius enfront d’un 7,1% de positius). La insatisfacció respecte del model territorial actual s’expressa també amb claredat amb ocasió de la pregunta sobre com hauria de ser la relació entre Catalunya i Espanya: mentre que un 29,9 % es manifesta a favor de que sigui una regió o una comunitat autònoma d’Espanya (un 5,9% una regió i un 24% una comunitat autònoma), un 61% es manifesta per models alternatius al sistema constitucional existent (un 38,9% a favor d’un estat independent i un 22,1% a favor de ser un estat dins d’una Espanya federal). A la pregunta directa sobre si vol que Catalunya esdevingui un Estat independent, un 47% dels enquestats contesta que sí, un 43,2% contesta que no, un 6,6% que no ho sap i un 3% no contesta.

Aquesta voluntat de canvi constitucional es manifesta també en el conjunt de la població espanyola, encara que no tant centrada en el model territorial. Així, en efecte, en el Baròmetre de setembre de 2018 del CIS, fins i tot després d’haver-se expressat una satisfacció general sobre l’experiència fins ara de la Constitució de 1978 (pregunta “*En diciembre de este año se cumplirán cuarenta años desde que aprobamos por referéndum la actual Constitución española de 1978. En general, está Ud. muy satisfecho/a, bastante satisfecho/a, poco satisfecho/a o nada satisfecho/a con la manera en que nos han ido las cosas con esta Constitución*”, a la que el 47,3% contesta que *muy o bastante satisfecho* –7,4 *muy satisfecho*, 39,9 *bastante satisfecho*–, mentre que un 45,2% es mostra regular, poc o gens satisfet –19,5% regular, 8,2% poc i 6,8% gens–), una majoria molt marcada es manifesta a favor d’introduir canvis a la Constitució de 1978 (un 69,9%, enfront d’un 14,9% que diu que no s’ha de reformar i deixar-la com està). I, dins dels que creuen que s’ha de reformar, un 63,3% pensen que aquesta reforma ha de ser substancial (a favor de fer “reformes importants” es pronuncia el 49,3%, i de “una reforma quasi total de la Constitució de 1978”, el 14%). Aquest desig de canvi constitucional, no obstant, no està connectat, en el conjunt de la població espanyola, a una voluntat de major autogovern de les comunitats, com es posa de manifest en la pregunta de la mateixa enquesta sobre preferències d’organització territorial, on resulta clarament preferida la fórmula actual (un 38,8%) o amb menys autonomia (un 19,9%, a favor de “un Estat amb un únic govern central sense autonomies” i un 10,9% a favor de “un Estat en el que les Comunitats Autònomes tinguin menor autonomia que en l’actualitat”). Aquestes preferències per l’ estatus quo o per una reducció de l’autonomia sumen un 59,6% dels enquestats, mentre que les fórmules a favor de “una autonomia més gran que en l’actualitat” (12,8%) o “que reconegui a les comunitats autònomes la possibilitat de convertir-se en estats independents” (10,1%) resulten clarament minoritàries (un 22,9% en total).

2. La necessària resposta a les demandes de canvi i el dret de les persones a decidir sobre el seu estatut polític

Una societat democràtica ha de poder satisfer les demandes de canvi que s’expressen de manera tan majoritària o, al menys, ha d’estar disposada a obrir al seu si un debat clar i franc sobre la necessitat i les opcions de canvi i ha de poder prendre decisions al respecte. I molt més

si es té en compte que, a Espanya, només les persones majors avui de 58 anys van poder participar en l'aprovació de la Constitució de 1978, que s'ha mantingut invariable des de llavors, llevat de dues modificacions puntuals, efectuades a més per exigències exteriors. Això representa avui només el 28 % del total de la ciutadania espanyola actual i el 35 % de les persones amb ciutadania espanyola majors de 18 anys. Significa, per tant, que la major part dels ciutadans i ciutadanes espanyoles no han pres part en la decisió sobre els elements bàsics de la seva convivència política. Aquesta dada és més significativa encara quan es posa en relació amb la que s'ha indicat més amunt, relativa a la majoria ciutadana actual que reclama canvis substantius del marc constitucional.

La necessitat d'adaptar el sistema constitucional als nous temps i circumstàncies és una exigència òbvia de bon govern, i fins i tot s'ha arribat a sostenir amb contundència en alguns sectors del pensament constitucional, que han afirmat que la Constitució s'havia de revisar després d'un lapse de temps determinat (33 anys per Sieyès, que era la edat mitjana d'una persona a la seva època) o fins i tot que havia de tenir una duració limitada (19 anys per Jefferson, el temps d'una generació). Aquestes doctrines, sense necessitat d'haver-les de compartir plenament ni tampoc, de manera especial, les seves conclusions finals, s'assenten en una idea difícilment contestable: que la Constitució pertany als vius i que les generacions passades no poden lligar a les futures. Fins i tot quan es remarca el valor de l'estabilitat constitucional, s'admet que està justificada per la seva utilitat present, i no passada. El propi Madison, en resposta a la idea de Jefferson d'establir una espècie de data de caducitat de la Constitució, reconeix que la supervivència d'una forma de govern depèn de la utilitat que tingui per les generacions futures.

La idea que la Constitució pertany al poble actual és plenament congruent a més amb el principi de sobirania popular sobre el que s'assenta i que es reconeix expressament. Quan es proclama, en efecte, que la sobirania resideix en el poble, s'ha d'entendre necessàriament que és el poble present, realment existent, i no el poble històric, que avui només és una entitat abstracte, una entelèquia que, quan s'utilitza en aquest sentit, serveix només per negar la sobirania del poble actual i realment existent.

Per aquests motius, no resulta acceptable negar la possibilitat de canvis –o d'obrir els processos polítics de deliberació i negociació sobre els mateixos-- amb l'argument de que les qüestions bàsiques de la convivència política ja es van decidir en el seu moment, amb l'aprovació, àmpliament majoritària, de la Constitució. Aquell consens constitucional ha caducat i, com s'ha vist, avui ja no existeix, i la sobirania popular sobre la que s'assenta la pròpia Constitució obliga a replantejar-les.

Resulta clar que avui les demandes de canvi, tan potents, que es manifesten han de poder ser satisfetes, o al menys considerades i canalitzades adequadament, de forma democràtica i amb ple respecte dels drets i llibertats de totes les persones. En relació només a l'autogovern, que és l'objecte d'aquest informe, es considera a continuació què poden aportar en aquest sentit el dret internacional, el dret constitucional intern i les experiències constitucionals comparades.

3. El Dret internacional: autodeterminació interna i externa

Diversos instruments internacionals de gran relleu, subscrits per Espanya, reconeixen el dret a l'autodeterminació dels pobles. Així, l'article 1 de la Carta de Nacions Unides estableix que, entre els propòsits de la ONU està el de "fomentar entre les nacions relacions d'amistat basades en el respecte del principi de la igualtat de drets i de la lliure determinació" (art. 1.2). Igualment, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics de Nova York, de 1966, comença declarant que "Tots els pobles tenen el dret a la lliure determinació. En virtut d'aquest dret estableixen lliurement la seva condició política i proveeixen també al seu desenvolupament econòmic, social i cultural" (art. 1). La mateixa declaració encapçala igualment el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, fet a Nova York el 1966 (art. 1).

Malgrat que en tots aquests casos el dret a l'autodeterminació es predica de tots els pobles, en línia amb el naixement d'aquesta doctrina després de la I Guerra Mundial, per part de les pròpies Nacions Unides s'ha establert una interpretació que el circumscriu fonamentalment, al menys pel que fa als seus efectes jurídics més potents i directes, als pobles sotmesos a un règim colonial o bé sotmesos a subjugació, dominació o explotació estrangeres. Així s'ha fet a partir de la Declaració sobre la concessió de la independència als països i pobles colonials aprovada per la resolució 1514 (XV) de l'Assemblea General de les Nacions Unides el 14 de desembre de 1960, en la que el dret a la autodeterminació es concretava específicament per a aquests pobles i països, reconeixent-los el seu dret a la independència, i sense que hi hagi hagut després cap altra declaració general que es referís específicament a altre tipus de pobles i que concreti, en aquest altre àmbit, el contingut o els efectes del dret d'autodeterminació. Això no obstant, i malgrat aquesta especificació, a la mateixa Declaració de 1960 el dret a la autodeterminació es continua predicant en general de tots els pobles, i s'entén, també en termes generals, com el dret a determinar lliurement la seva condició política i a perseguir lliurement el seu desenvolupament econòmic, social i cultural (apartat 2 de la Declaració). D'aquesta manera, es distingeixen dos continguts bàsics del dret d'autodeterminació en l'àmbit internacional: un de caràcter general, referit a tots els pobles, i que consisteix en aquest dret general que s'acaba d'indicar, al que normalment s'hi al·ludeix com dimensió interna del dret a la lliure determinació; i un altre, referit als pobles colonitzats, dependents, ocupats o subjugats, en el que aquest dret a la lliure determinació s'especifica i es concreta en el dret a la independència, i que es coneix generalment com dimensió externa del dret d'autodeterminació. La primera dimensió, aplicable a tots els pobles, pressuposa que aquest dret es pot realitzar al si de l'Estat del que en formen part, perquè s'hi donen les condicions que el fan possible; mentre que la segona, en tractar-se directament d'una relació d'opressió entre l'Estat i un poble determinat, estableix específicament el dret de que aquest se'n separi (si en forma part) o trenqui aquesta relació d'opressió (en el cas de que no en formi part pròpiament, sinó que es consideri una colònia o un territori ocupat o dependent).

Aquesta distinció entre dues dimensions del dret a la lliure determinació, interna i externa, i la possibilitat de que sigui efectiu a l'interior de l'Estat respectiu, permet que els instruments internacionals acompanyin el reconeixement del dret de tots els pobles a l'autodeterminació amb pronunciaments a favor del respecte del principi d'integritat territorial dels Estats, erigit també en un dels pilars del dret internacional. Així, la Declaració sobre els principis de dret internacional referents a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els Estats de conformitat amb la Carta

de les Nacions Unides, aprovada per la Resolució 2625 (XXV) de l'Assemblea General, de 24 d'octubre de 1970, en proclamar el principi de la igualtat de drets i de la lliure determinació dels pobles, aclareix que

“Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”

En termes pràcticament idèntics es pronuncia la Declaració amb motiu del cinquantenari de les Nacions Unides, aprovada per Resolució 50/6 de l'Assemblea General, de 9 de novembre de 1995, que, també després de reafirmar el dret a la lliure determinació de tots els pobles i especificar de manera particular els pobles sotmesos a dominació colonial o altres formes de dominació o d'ocupació estrangeres, diu que

“Nada de lo anterior se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna;”

Cal notar que, en aquestes Declaracions, el principi d'integritat territorial (i d'unitat política, en la segona) dels Estats és un principi que juga en l'àmbit de la relació entre Estats, imposant-los l'obligació de no violar la integritat territorial dels altres Estats sobirans (així, explícitament, Dictamen del Tribunal Internacional de Justícia sobre la secessió de Kosovo, de 22 de juliol de 2010, ap. 80); i, d'altra banda, que no es protegeix de manera incondicionada, sinó en la mesura que els Estats “es condueixin de conformitat amb el principi de la igualtat de drets i de la lliure determinació dels pobles”, entès aquest en el sentit de que l'Estat en qüestió estigui dotat “d'un govern que representi a la totalitat del poble pertanyent al territori, sense cap distinció”. D'aquesta manera, es concreta més la dimensió interna de la lliure determinació: igualtat de drets per a tots els pobles que formen part de l'Estat –i, naturalment, no sols a nivell col·lectiu sinó també individual, com a no discriminació pel fet de pertànyer a un determinat poble de l'Estat o a una minoria nacional—, i accés igualitari al govern representatiu del conjunt de l'Estat –sense discriminació per raó de ser d'un o altre poble o minoria-- . Dues condicions generals molt àmplies, certament, però que estableixen des del Dret internacional límits i exigències molt clares al sistema de govern intern dels Estats que inclouen una pluralitat de pobles. Qüestió més debatuda, i sobre la que existeixen dubtes sobre la seva acceptació en el Dret internacional, com va reconèixer el Tribunal Suprem del Canadà en el seu conegut Dictamen de 20 d'agost de 1998 sobre la secessió del Quebec (ap. 135), és la relativa a les conseqüències de que no es donin aquestes condicions internes i de que, per tant, es vulneri el dret a l'autodeterminació interna d'un poble. La qüestió debatuda, en efecte, rau en si aquesta vulneració obre el pas al dret a la autodeterminació en la seva dimensió externa i, per tant, a l'empara internacional del dret a la independència del poble afectat. No obstant, encara que no s'arribi a aquesta conseqüència, en

aquest cas caldria reconèixer al menys que es produiria una vulneració del dret a l'autodeterminació, ens els termes generals formulats en el Dret internacional.

En conclusió, mentre es donin les condicions mínimes que permeten l'autodeterminació interna d'un poble a l'interior de l'Estat del que forma part --igualtat de drets i accés igualitari al govern general--, i si no es tracta d'un poble colonitzat o sotmès a opressió, el Dret internacional vigent no confereix a un determinat poble el dret a constituir un estat propi i independent, separant-se del que en forma part fins el moment, ni tampoc confereix un dret, en sentit estricte, a revisar l'estatus polític d'aquest poble dins de l'Estat.

El Dret internacional vigent no obliga doncs a promoure una adaptació o un canvi polític de la situació d'un determinat poble dins de l'estat del que forma part, si es compleixen les condicions d'autodeterminació interna ja indicades. Però el Dret internacional tampoc exclou o nega aquesta possibilitat de canvi intern, ni tan sols en la seva màxima expressió, que seria una secessió unilateral, sempre que no es realitzi mitjançant el recurs il·lícit a la força o vulnerant normes imperatives del Dret internacional, entre les que es troben les que protegeixen els drets fonamentals essencials de les persones (Dictamen del TJI sobre la secessió de Kosovo, ap. 80, 81 i 84).

Això no obstant, cal notar que el Dret internacional es cada vegada més sensible a la garantia interna del principi democràtic en els sistemes interns de govern dels Estats, allunyant-se així de l'actitud de no ingerència que havia mantingut tradicionalment en la qüestió. En aquest sentit, cal destacar, en l'àmbit europeu, la incorporació explícita en el Tractat de la Unió Europea de la defensa dels valors de dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de Dret i respecte dels drets humans i el seu desplegament i garantia a través de diversos instruments i mecanismes, que s'han anat ampliant i enfortint. Igualment, cal assenyalar la labor del Consell d'Europa, desplegada a través de la Convenció Europea de Drets Humans i els seus Protocols, així com d'altres convenis, que contenen i garanteixen una part substancial dels drets polítics fonamentals que constitueixen el pressupòsit bàsic d'un sistema democràtic. De la mateixa manera, més enllà de l'espai europeu, és possible observar també una tendència a un major reconeixement i una protecció més alta dels drets fonamentals vinculats a la democràcia, especialment de la llibertat d'expressió, el dret de reunió i el de participació política, amb especial èmfasi del de les minories, que s'ha anat concretant en una llarga llista d'instruments internacionals, a partir de la Carta de les Nacions Unides, la Declaració Universal de Drets Humans i dels Pactes Internacionals de Nova York. D'aquesta manera, i malgrat que no es reconegui pròpiament en Dret internacional un dret de la ciutadania per modificar el sistema constitucional i polític sota el que viu, sí que es pot afirmar que existeix un reconeixement de drets fonamentals i llibertats públiques que permeten i emparen que es pugui expressar amb llibertat i promoure democràticament els canvis que consideri oportuns.

4. El dret a la secessió en el constitucionalisme comparat: un reconeixement molt excepcional

Si del pla del dret internacional es passa al del constitucionalisme comparat, prenent com a referència normativa les Constitucions dels Estats democràtics posteriors a la II Guerra Mundial, es pot constatar una molt escassa acollida del dret a la secessió territorial. En aquest sentit

només es poden esmentar com a exemples els textos constitucionals següents: la Constitució de Sant Cristòfol i Neus del 1983 (petit arxipèlag caribeny, pertanyent a la Commonwealth i denominat en anglès Saint Kitts and Nevis); la Constitució d'Uzbekistan del 1992; la Constitució d'Etiòpia del 1995; i la Constitució de Sèrbia i Montenegro del 2003. De fet, no ha de sorprendre que els textos constitucionals normalment no incloguin el dret a la secessió ja que és coherent que la Constitució, com a norma constitutiva de l'Estat, el configuri amb vocació d'estabilitat i permanència. Qüestió diferent, com s'examinarà més endavant, és si el silenci del dret constitucional sobre el dret a la secessió territorial resol jurídicament de manera definitiva aquesta problemàtica en els Estats democràtics contemporanis.

A continuació s'examinen els trets més rellevants d'aquestes regulacions que contenen el reconeixement del dret a la secessió territorial i un procediment per fer-lo efectiu:

a) Constitució de Sant Cristòfol i Neus del 1983

Els articles 113 a 115 atorguen a la illa de Neus el dret de separar-se de la federació amb la illa de Sant Cristòfol mitjançant una llei que ha de ser aprovada per una majoria de 2/3 de l'Assemblea Legislativa de Neus i ratificada en referèndum per la mateixa majoria de vots vàlids de ciutadans de la illa. Es pot observar que en aquesta regulació no intervenen les institucions centrals de la federació i que les majories requerides per a la secessió són qualificades tant a nivell parlamentari com en el referèndum ciutadà. La dificultat d'assolir aquesta majoria qualificada es va posar de manifest en ocasió del referèndum de secessió del 1998 en el qual, malgrat que els vots favorables van arribar al 61,8%, aquest resultat no satisfia les exigències constitucionals per portar a terme la separació territorial de Neus.

b) Constitució d'Uzbekistan del 1992

Els articles 74 i 78.6 reconeixen al territori de Karakalpakstan el dret de secessió mitjançant un referèndum dels seus ciutadans, decisió que ha de ser aprovada per les dues Cambres del Parlament d'Uzbekistan. En aquest cas, per tant, la darrera paraula la té el poder legislatiu de l'Estat existent prèviament al referèndum de secessió.

c) Constitució d'Etiòpia del 1995

L'article 39.1 de la Constitució estableix literalment que cada Nació, Nacionalitat i Poble té a Etiòpia un dret incondicional a l'autodeterminació que inclou el dret a la secessió. Per la seva banda l'article 39.4 assenyala que la petició de secessió ha de ser aprovada per 2/3 de l'Assemblea Legislativa de la Nació, Nacionalitat o Poble i ratificada en referèndum per un vot majoritari en el territori corresponent. Al Govern Federal li pertoca organitzar el referèndum en un termini de tres anys i, si escau, fer la transferència de poders al nou Estat independent, però les institucions federals no disposen d'instruments jurídics per impedir la secessió si aquesta es produeix segons el marc constitucional establert.

d) Constitució de Sèrbia i Montenegro del 2003

L'article 60 establia que cadascun dels dos membres de la Unió Estatal tenia el dret d'abandonar-la. La decisió s'havia d'adoptar mitjançant un referèndum dels ciutadans del territori corresponent que havia de ser regulat per una llei aprovada pel Parlament del mateix territori. Aquesta llei va preveure, seguint les indicacions de la Comissió de Venècia del Consell d'Europa, que els requisits per considerar vinculant l'expressió de la voluntat de secessió serien els següents: un mínim de participació del 50% del cens electoral; un mínim de vots favorables del 55% sobre el total dels vàlidament emesos. Aquests requisits van ser satisfets per Montenegro en el referèndum del 2006 ja que van votar el 86,5% dels electors i el Sí a la separació va assolir el 55,5% dels vots. En conseqüència, i sense cap possible intervenció de les institucions federals, Montenegro va esdevenir Estat independent el mateix any 2006.

El que s'acaba d'exposar confirma, efectivament, que el dret a la secessió territorial té una presència molt limitada en el constitucionalisme democràtic contemporani. És més, els quatre casos referits no corresponen a cap Estat de llarga tradició democràtica sinó a supòsits molt particulars (un micro-Estat de la Commonwealth, dos Estats derivats de l'esfondrament de la Unió Soviètica o de Iugoslàvia, i un Estat reconfigurat a finals del segle XX després d'un procés revolucionari i lluites armades). Tanmateix, de les regulacions anteriorment examinades hi ha dos elements a retenir i sobre els quals més endavant caldrà tornar: l'exigència o no de majories qualificades per iniciar el procés de secessió a nivell parlamentari i per culminar-lo amb èxit atenent a la participació i el suport en el referèndum; l'absència d'intervenció, amb l'excepció del cas d'Uzbekistan, de les institucions centrals de l'Estat en l'adopció de la decisió final sobre la secessió.

5. El dret a decidir en les experiències polítiques comparades: consideració especial dels casos Canadà-Quebec i Regne Unit-Escòcia

En els dos apartats anteriors s'ha vist que el dret a l'autodeterminació externa reconegut pel dret internacional no és aplicable als territoris situats en el si d'Estats democràtics consolidats i que el dret a la secessió no apareix, més que molt excepcionalment, en les Constitucions democràtiques contemporànies. Constatat aquest fet sorgeix un interrogant: Quin tractament jurídic s'ha de donar en un Estat democràtic davant del problema polític que es presenta quan un territori, o un subjecte col·lectiu prèviament definit, expressa la seva voluntat de ser independent o de ser consultat sobre el seu status polític? Les experiències polítiques del Canadà i del Regne Unit amb les reivindicacions independentistes, respectivament, del Quebec i Escòcia han fet emergir una nova figura en el terreny polític, doctrinal i jurídic que és l'anomenat dret a decidir. Sobre aquesta figura, a la vista de les experiències considerades i sens perjudici de les posteriors anàlisis més detallades, cal fer d'entrada una precisió important. En el pla jurídic el dret a decidir no té un reconeixement com un dret clàssic, individual o col·lectiu, sinó com la previsió de procediments democràtics (principalment el referèndum) mitjançant els quals determinats territoris poden expressar lliurement la seva voluntat sobre el seu futur marc institucional, inclosa la possibilitat de crear un Estat independent, i aconseguir que la seva

decisió sigui tinguda en compte i negociada de conformitat amb el marc constitucional corresponent.

a) Els referèndums de sobirania de Quebec i la doctrina del Tribunal Suprem de Canadà

Quebec, província francòfona de la Federació Canadenca, ha celebrat dos referèndums de sobirania, concretament els anys 1980 i 1995, en els quals, més enllà de la major o menor complexitat de la pregunta formulada, l'electorat era conscient que s'havia de pronunciar sobre la independència d'aquest territori. Aquests referèndums van ser impulsats i convocats per les institucions del Quebec en sengles legislatures amb majoria absoluta independentista del Partit Quebequès. El context jurídic d'aquests dos referèndums venia presidit per la Constitució de Canadà del 1867, reformada el 1982, en la qual no només no es reconeix el dret a la secessió territorial sinó que tampoc no hi ha cap menció expressa a la institució del referèndum. Tanmateix, la interpretació i la pràctica constitucionals, en el si del federalisme canadenc, han estat considerar que no hi havien restriccions a la celebració de referèndums, tant a nivell federal com provincial, i que les províncies podien regular i convocar referèndums, fins i tot de caràcter sobiranista, de manera autònoma i sense acord previ amb les institucions de la Federació Canadenca.

En aquests dos referèndums va guanyar el No a la independència del Quebec, si bé en el del 1995 per un marge molt estret de vots. Aquest darrer resultat i la perspectiva d'un proper nou referèndum sobiranista a Quebec van portar al Govern Federal a sol·licitar un Dictamen Consultiu al Tribunal Suprem de Canadà sobre la problemàtica constitucional d'una eventual secessió de la província francòfona. El Tribunal Suprem va emetre la seva Opinió el 1998 a partir lògicament del marc constitucional canadenc, però aquest text s'ha convertit en una referència fonamental i d'abast general per a la construcció jurídica del dret a decidir. Sintèticament la posició del Tribunal Suprem del Canadà es pot resumir en els següents punts: 1) el federalisme, la democràcia, el constitucionalisme i la primacia de la llei i, finalment, la protecció de les minories són els principis constitucionals fonamentals per donar la resposta a aquesta problemàtica; 2) Quebec no té dret a la secessió unilateral ni d'acord amb el dret constitucional, ni a l'empara del dret internacional; 3) Quebec té dret a expressar mitjançant un referèndum amb una pregunta clara la seva voluntat sobre un projecte de secessió; 4) Una majoria clara a favor de la secessió obliga a la Federació i a Quebec a negociar de bona fe la implementació de la decisió dels ciutadans quebequesos; 5) Aquesta implementació s'ha de fer seguint les disposicions constitucionals i legals de l'ordenament jurídic canadenc en el seu conjunt.

Malgrat el caràcter inequívoc del pronunciament del Tribunal Suprem de Canadà pel que fa al dret a decidir de Quebec, no és menys cert que aquesta decisió jurisprudencial no resol tots els interrogants i que ha donat lloc a interpretacions i desplegaments normatius contraposats a nivell federal i provincial. Així, la *Llei de la Claredat*, aprovada l'any 2000 per Parlament canadenc, estableix que correspon a la Cambra dels Comuns federal pronunciar-se, abans del referèndum de secessió, sobre la claredat de la pregunta i, amb posterioritat a la votació ciutadana, sobre la claredat de la majoria favorable a la separació, sense establir de forma expressa un quòrum quantitatiu determinat. Per la

seva banda, la *Llei sobre l'exercici dels drets fonamentals i de les prerrogatives del poble quebequès i de l'Estat de Quebec*, aprovada també l'any 2000 pel Parlament provincial, atribueix exclusivament a les institucions quebequeses la regulació de “*totes les modalitats de l'exercici del seu dret a decidir el règim polític i l'estatut jurídic del Quebec*” i fixa en el 50% més un dels vots vàlids la majoria clara necessària per implementar uns resultats del referèndum favorables a la secessió. A aquestes dues qüestions controvertides cal afegir-hi la relativa al procediment de reforma constitucional, més o menys rígid, que caldria aplicar per formalitzar jurídicament el desenllaç de la negociació de bona fe entre les institucions federals i les provincials per fer efectius els resultats del referèndum.

Queden, per tant, elements per precisar i acordar entre la Federació i el Quebec, especialment si en el futur la província francòfona decideix fer un nou referèndum sobiranista. En qualsevol cas, l'experiència del cas Canadà-Quebec, amb la rellevant contribució del Tribunal Suprem canadenc, constitueix una aportació de gran valor per configurar el dret a decidir, és a dir, per canalitzar i tractar de resoldre dins el marc constitucional el problema polític plantejat per una reivindicació independentista en el si d'un Estat democràtic consolidat.

b) El referèndum sobre la independència d'Escòcia

Escòcia, una de les quatre nacions que integren el Regne Unit, va celebrar l'any 2014 un referèndum sobre la seva independència amb una pregunta clara i inequívoca respecte a aquesta qüestió. Aquest referèndum va ser impulsat i convocat per les institucions escoceses en una legislatura amb majoria absoluta independentista del Partit Nacionalista Escocès. El context jurídic britànic és diferent del canadenc sobretot per la manca de Constitució, entesa en el sentit formal de text escrit únic, i pel principi de la sobirania del Parlament. Tanmateix, té també importants elements comuns: el principi democràtic, el respecte a la legalitat i la descentralització política amb un explícit reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat, encara que sense cap menció expressa al dret a la secessió territorial. Atès aquest marc normatiu, no resulta sorprenent que es pugui percebre una certa influència del precedent canadenc-quebequès en la manera com les institucions britàniques van afrontar la reivindicació independentista d'Escòcia.

En aquest sentit és eloqüent que l'Acord polític entre el Govern del Regne Unit i del Govern d'Escòcia (2012), desenvolupat normativament per una Ordre britànica de modificació de l'Estatut d'Escòcia (2013) i per una Llei escocesa sobre el Referèndum d'Independència (2014), reconegui a Escòcia el dret de fer un referèndum d'independència, prevegi la transferència de la competència normativa en la matèria del Parlament de Westminster al de Edinburgh, exigeixi la claredat de la pregunta i obligui a respectar els resultats de la consulta. Al mateix temps també es poden assenyalar aspectes diferencials com l'absència de qualsevol referència a una majoria clara o qualificada i la major simplicitat procedimental per implementar els resultats d'un referèndum favorable a la secessió (una llei del Parlament britànic) degut a la manca de Constitució i a la vigència del principi de la sobirania parlamentària.

Aquests darrers punts no han tingut ocasió de verificar-se en la pràctica ja que en el referèndum de 2014 el NO va obtenir la victòria. En qualsevol cas, l'experiència del cas Regne Unit-Escòcia suposa una altra fita important en el reconeixement del dret a decidir amb característiques pròpies i elements comuns si es compara amb el precedent del cas Canadà-Quebec.

Els casos de Canadà-Quebec i Regne-Unit-Escòcia, que s'acaben d'exposar, posen clarament en relleu que, davant d'una reivindicació secessionista, els Estats democràtics, malgrat el silenci constitucional respecte a això, poden trobar en els principis de la mateixa Constitució un fonament jurídic sòlid per a permetre que els ciutadans puguin expressar mitjançant un referèndum la seva voluntat sobre el futur status polític del seu país. En aquest sentit, principis com els del federalisme, la plurinacionalitat, la democràcia, la constitucionalitat, la primacia del dret i el respecte a les minories sustenten allò que ha vingut a denominar-se dret a decidir. Amb aquesta figura es vol indicar que les reivindicacions secessionistes en els Estats democràtics han de trobar vies d'expressió democràtica i, si obtenen una majoria favorable, aquesta decisió ha de ser tinguda en compte i negociada d'acord amb el marc constitucional i legal corresponent.

Per completar l'exposició d'experiències comparades al voltant de la problemàtica del dret a decidir cal fer una breu referència als casos d'Itàlia i d'Alemanya que, com es veurà a continuació, van en una línia oposada a les exposades anteriorment. D'entrada cal advertir, però, que es tracta de supòsits polítics totalment diferents. Així, mentre a Canadà-Quebec i Regne Unit-Escòcia existia un problema polític real amb una contrastada voluntat territorial de caire secessionista, ni a Itàlia ni a Alemanya es donava aquesta circumstància.

En el cas italià una majoria conjuntural de forces polítiques heterogènies (encapçalada per la Lliga Nord) del Parlament del Vèneto va aprovar l'any 2014 una llei per convocar un referèndum consultiu sobre la independència d'aquest territori. La resposta de la Cort Constitucional italiana en sentència de l'any 2015 va ser contundent: el principi constitucional d'unitat i d'indivisibilitat de la República, present a la Constitució del 1947, no permet un referèndum regional sobre la secessió territorial d'una de les seves parts; i aquest principi s'ha de considerar un límit implícit a la reforma constitucional. Amb aquesta darrera afirmació la Cort Constitucional estava barrant el pas a una eventual revisió constitucional que volgués incorporar els referèndums com el que proposava el Vèneto.

En el cas alemany l'absència del problema polític és encara més palesa. En efecte, el pronunciament del Tribunal Constitucional Federal no es refereix a una llei o a un acte d'una institució territorial favorable a un referèndum de secessió. Al contrari, es projecta sobre un recurs d'emparament presentat per un ciutadà de Baviera al que les institucions d'aquest Estat federat li van denegar la petició de fer un referèndum de secessió en el dit territori. El Tribunal Constitucional Federal en una sentència de l'any 2016 estableix que no hi ha espai a la Constitució del 1949 per a les aspiracions secessionistes dels territoris integrants de la República Federal, si bé, a diferència del Tribunal italià, no conté un criteri taxatiu sobre la reforma del text constitucional per incloure aquests tipus de referèndums.

6. El dret a decidir en el marc constitucional espanyol

A la vida política espanyola, i específicament a la catalana, s'han produït des de l'any 2013 diversos pronunciaments del Parlament de Catalunya i diversos processos participatius mitjançant els quals ha quedat ben palesa la voluntat institucional i ciutadana d'exercir el dret a decidir, és a dir, de celebrar un referèndum sobre la independència de Catalunya.

La Constitució espanyola del 1978, com la major part dels textos constitucionals dels Estats democràtics, no inclou d'una manera expressa la previsió d'un referèndum per exercir el dret a decidir d'un territori de l'Estat. Per la seva banda, els articles 1 i 2 del text constitucional prediquen, respectivament, la sobirania nacional única del poble espanyol i la indissoluble unitat de la nació espanyola. Com a últim element d'aquesta primera aproximació al marc constitucional espanyol cal dir que la Sentència del Tribunal Constitucional 103/2008 semblava excloure la possibilitat de qualsevol consulta relativa a la identitat i la unitat del titular de la sobirania que no sigui directament la del referèndum de reforma constitucional amb la intervenció del conjunt dels ciutadans espanyols.

Dit això, també cal destacar que, amb fonament en el principi democràtic de l'article 1, en el principi autonòmic de l'article 2, en els principis de constitucionalitat i de legalitat de l'article 9, en el reconeixement de drets fonamentals com els de participació i de llibertat d'expressió (arts. 23 i 20, respectivament), en les previsions sobre referèndum (art. 92), i atesa l'absència de límits materials a la reforma constitucional (arts. 166-169), es poden trobar en la mateixa Constitució i en l'ordenament vigent vies que permetin celebrar un referèndum perquè els ciutadans catalans puguin pronunciar-se amb caràcter consultiu sobre l'inici del procediment de reforma constitucional conduent a una nova configuració del futur polític del país, inclosa, si escau, la independència. Aquesta vinculació expressa entre el referèndum sobre el futur col·lectiu de Catalunya i la reforma de la Constitució és la que hauria de permetre desactivar els eventuais obstacles a una consulta, inicialment en el marc territorial català, derivats de la STC 103/2008. Cal recordar, amb referència a això, que aquesta decisió de l'Alt Tribunal es va dictar a propòsit del projectat referèndum de l'anomenat Pla Ibarretxe, que precisament no vinculava de manera expressa la decisió sobre el futur del País Basc a la reforma constitucional.

En un primer moment a nivell doctrinal es van identificar fonamentalment dues vies en el si de l'ordenament jurídic mitjançant les quals podia ser viable fer un referèndum de caràcter sobiranista a Catalunya: la de l'article 92 de la Constitució desenvolupat per la LOMR 2/1980; i la de la llei catalana 4/2010, de consultes populars per via de referèndum. En ambdós casos es tractava de referèndums de tipus consultiu, és a dir, sense conseqüències jurídiques directament efectives, encara que amb inevitables efectes polítics a considerar per les institucions i les forces polítiques. En el primer supòsit la convocatòria corresponia a l'Estat central i en el segon a la Generalitat amb autorització prèvia de l'Estat en virtut de la competència establerta a l'article 149.1.32 de la Constitució. Precisament, l'any 2014, la Generalitat, mitjançant una proposta de llei orgànica en el marc de l'article 150.2 de la Constitució, va sol·licitar la delegació de la competència per convocar un referèndum consultiu sobre el futur polític de Catalunya. Aquesta proposta va ser rebutjada pel Congrés dels Diputats.

Sobre tota aquesta problemàtica la posició del Tribunal Constitucional ha tingut i té una gran transcendència. Ja s'ha indicat anteriorment el seu plantejament tendencialment restrictiu

contingut a la STC 103/2008. Amb la STC 42/2014 es podia interpretar que l'Alt Tribunal no seguia la jurisprudència de la STC 103/2008 i que implícitament obria la porta a l'admissibilitat d'un referèndum consultiu de caràcter sobiranista sense necessitat de prèvia reforma constitucional. En efecte, la STC 42/2014 es referia de forma expressa al dret a decidir de Catalunya com la capacitat per a manifestar *“una aspiració política”* que, si és canalitzada *“mitjançant un procés ajustat a la legalitat constitucional”*, el Tribunal estimava que té perfectament cabuda en el marc de la Constitució espanyola. Afegia la Sentència que aquesta *“aspiració política”* pot pretendre fins i tot *“modificar el fonament mateix de l'ordre constitucional”*, ja que la Constitució no estableix *“un model de democràcia militant”* i *“no existeix un nucli normatiu inaccessible als procediments de reforma constitucional”*. Com a corol·lari de tot el seu raonament favorable a la constitucionalitat de les referències al dret a decidir la Sentència feia fins i tot l'afirmació següent: *“El plantejament de concepcions que pretenen modificar el fonament mateix de l'ordre constitucional té cabuda en el nostre ordenament, sempre que no es prepari o defensi a través d'una activitat que vulneri els principis democràtics, els drets fonamentals o la resta dels mandats constitucionals, i l'intent d'assolir-ho efectivament es faci en el marc dels procediments de reforma de la Constitució (...)”*. Mitjançant aquesta darrera frase el Tribunal Constitucional semblava donar a entendre, si bé no de forma expressa, que l'exercici del dret a decidir podia materialitzar-se en dues fases: la de preparació a través de qualsevol mena d'instruments que no siguin contraris a la Constitució, i la d'efectivitat pràctica que requereix l'aplicació del procediment de reforma constitucional de l'article 168 CE. L'interrogant que quedava obert era si entre aquests instruments preparatoris es podia incloure el referèndum consultiu.

Aquest interrogant va ser esvaït per la jurisprudència posterior del Tribunal Constitucional amb un retorn explícit i inequívoc a la doctrina de la STC 103/2008 i amb la incorporació d'elements nous, tots ells de caràcter clarament restrictiu pel que fa a la possibilitat de fer un referèndum a Catalunya en exercici del dret a decidir i sense prèvia reforma constitucional. En aquest sentit, entre les diverses sentències que es podrien esmentar, cal destacar especialment les STC 138/2015, 51/2017 i 114/2017. Aquesta jurisprudència, d'una banda, exclou les Comunitats Autònomes de la competència per regular els referèndums d'abast territorial i limita la seva admissibilitat a una prèvia i expressa incorporació de la figura a la Llei Orgànica 2/1980. Això ha comportat la declaració d'inconstitucionalitat de la Llei catalana 4/2010. D'altra banda, la doctrina més recent del Tribunal Constitucional ha refermat la posició ja avançada en la STC 103/2008. Així, l'Alt Tribunal entén que l'actual marc constitucional no permet ni tan sols a l'Estat central convocar un referèndum consultiu sobre el futur estatus polític de Catalunya ja que aquesta és una qüestió directament vinculada al titular de la sobirania i com a tal només pot ser plantejada en un referèndum decisor de reforma constitucional amb intervenció del conjunt dels ciutadans espanyols.

A la vista de la jurisprudència constitucional anterior la conclusió és clara: segons el Tribunal Constitucional no es pot exercir el dret a decidir a Catalunya ja que la Constitució no ho permet. Ara bé, cal observar que aquesta conclusió deriva de la interpretació que fa actualment el Tribunal de la Constitució i no d'allò que literalment diu el seu text. En aquest sentit no hi ha una prohibició expressa en el text constitucional de la celebració d'un referèndum consultiu de contingut sobiranista a Catalunya. Es més, com ja s'ha apuntat anteriorment, la Constitució inclou elements com el principi democràtic (art. 1), el principi autonòmic (art. 2), el principi de

constitucionalitat i de legalitat (art. 9), el reconeixement dels drets fonamentals de participació i de lliure expressió (arts. 23 i 20), la previsió de referèndums consultius sobre assumptes d'especial transcendència (art. 92) i l'absència de límits materials a la reforma constitucional (arts. 166-169). Aquests elements, malgrat les diferències de context normatiu, són comuns o molt similars a aquells que, com s'ha exposat en l'apartat precedent, van permetre que a Quebec i Escòcia es poguessin fer referèndums sobre la independència d'aquests territoris i es contribuís a perfilar la figura del dret a decidir. Dit en altres paraules, davant de problemes polítics equivalents i d'elements normatius substancialment coincidents, la resposta de les institucions canadenques i britàniques ha estat la de potenciar la funció integradora de la Constitució i de l'ordenament jurídic en el seu conjunt, mentre que la de les institucions espanyoles, i especialment del Tribunal Constitucional, ha estat la d'acollir una interpretació restrictiva del text constitucional i erigir-lo com un mur per negar la possibilitat que els ciutadans puguin ser consultats sobre el seu estatus polític, tot impedit així una solució democràtica a un problema polític.

Significa tot el que s'acaba d'assenyalar que el legislador espanyol està totalment impedit de fer cap proposta normativa, sense prèvia reforma constitucional, destinada a permetre l'exercici del dret a decidir de Catalunya? Respecte a aquesta qüestió cal dir que, si bé les sentències del Tribunal Constitucional vinculen tots els poders públics, això no comporta que la jurisprudència del Tribunal Constitucional sigui cànon directe de constitucionalitat de les normes. En aquest sentit, el legislador, en funció de les circumstàncies de tot tipus de cada moment, pot aprovar normes que s'apartin de la jurisprudència constitucional si les considera més adequades per resoldre un determinat problema polític i sempre tractant d'encaixar-les amb els principis establerts de manera expressa en el text de la Constitució. Així, la presumpció inicial de constitucionalitat de tota norma i la possible evolució de la jurisprudència constitucional podrien permetre que una futura regulació del dret a decidir de Catalunya pogués trobar acollida i estabilitat en el si de l'ordenament jurídic espanyol.

7. Conclusions

1. Les majories polítiques sorgides de les eleccions al Parlament de Catalunya des de l'any 2012 expressen la fi del consens constitucional de 1978 sobre el model territorial espanyol. Les enquestes d'opinió, tant a Catalunya com a Espanya, revelen també una voluntat general de canvi constitucional, per bé que de signes diferents en un territori i un altre, en matèria d'organització territorial.
2. Els sistemes democràtics han de poder canalitzar i donar sortida a la voluntat de canvi expressada per la ciutadania, com una exigència òbvia de bon govern i amb plena sintonia amb la proclamació solemne de la sobirania popular, que s'ha de referir al poble actual realment existent, sense que les decisions del passat, encara que democràtiques, puguin impedir que la ciutadania actual s'expressi lliurement i pugui engegar, si escau, els processos de canvi oportuns.
3. El Dret internacional reconeix el dret a l'autodeterminació de tots els pobles, com a dret per a determinar lliurement la seva condició política i a perseguir lliurement el seu desenvolupament econòmic, social i cultural. En la seva interpretació i desplegament internacionals, es distingeixen

dues vessants d'aquest dret: l'autodeterminació externa, que confereix el dret a constituir un estat independent a aquells pobles colonitzats o sotmesos a un règim de subjugació, dominació o explotació estrangera; i l'autodeterminació interna, en la que aquest dret es pot satisfer a l'interior de l'estat del que forma part aquell poble, perquè aquest garanteix la igualtat de drets i l'accés igualitari al govern general. Mentre es donin les condicions generals que permeten l'autodeterminació interna, el Dret internacional vigent no confereix a un determinat poble el dret a constituir un estat propi i independent, separant-se del que en forma part fins el moment, ni tampoc un dret, en sentit estricte, per revisar l'estatus polític d'aquest poble dins de l'Estat.

Però el Dret internacional tampoc exclou o nega aquesta possibilitat de canvi intern, ni tan sols en la seva màxima expressió, que seria una secessió unilateral, sempre que no es realitzi mitjançant el recurs il·lícit a la força o vulnerant normes imperatives del Dret internacional, entre les que es troben les que protegeixen els drets fonamentals essencials de les persones. I, d'altra banda, el Dret internacional, allunyant-se de l'actitud de no ingerència que havia mantingut tradicionalment, es cada vegada més sensible a la garantia interna per part dels estats del principi democràtic i de les llibertats polítiques, especialment de la llibertat d'expressió, que constitueixen la condició necessària i el context que possibiliten els canvis polítics democràtics.

Així, malgrat que no es reconegui pròpiament en Dret internacional un dret de la ciutadania per modificar el sistema constitucional i polític sota el que viu, sí que es pot afirmar que existeix un reconeixement de drets fonamentals i llibertats públiques que permeten i emparen que es pugui expressar amb llibertat i promoure democràticament els canvis que consideri oportuns.

4. En el constitucionalisme comparat a partir de II Guerra Mundial es pot constatar una molt escassa acollida del dret a la secessió territorial, que només ha tingut lloc en quatre textos constitucionals (Sant Cristòfol i Neus, 1983; Uzbekistan, 1992; Etiòpia, 1995; i Sèrbia i Montenegro, 2003), que corresponen a circumstàncies particulars, no equiparables a Espanya.

Es poden trobar, igualment, casos en els que es nega de forma expressa la possibilitat de secessió d'un territori de l'Estat, com els de les decisions dels Tribunals Constitucionals d'Itàlia (2015) i d'Alemanya (2016), dictades respecte de situacions que tampoc són equiparables a Espanya.

5. Sí són equiparables, en canvi, els casos del Canadà-Quebec i del Regne Unit-Escòcia, en els que ha emergit una nova figura en el terreny polític, doctrinal i jurídic que és l'anomenat dret a decidir. El dret a decidir no té un reconeixement com un dret clàssic, individual o col·lectiu, sinó que consisteix en previsió de procediments democràtics (principalment el referèndum) mitjançant els quals determinats territoris poden expressar lliurement la seva voluntat sobre el seu futur estatus polític, inclosa la possibilitat de crear un Estat independent, i aconseguir que la seva decisió sigui tinguda en compte i negociada de conformitat amb el marc constitucional corresponent. D'aquesta manera, i malgrat no existir cap previsió expressa en la Constitució, aquesta ofereix un marc per canalitzar i tractar de resoldre el problema polític plantejat per una reivindicació independentista en el si d'un Estat democràtic consolidat.

6. A Catalunya s'han produït des de l'any 2013 diversos pronunciaments del Parlament i de processos participatius populars mitjançant el quals ha quedat palesa la voluntat institucional i ciutadana d'exercir el dret a decidir, és a dir, de celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, que inclogui l'opció per la independència.

El Tribunal Constitucional ha interpretat la Constitució espanyola en el sentit que, si bé el dret a decidir constitueix una aspiració política legítima, la Constitució no permet el seu exercici, de manera que, per fer-ho, hauria de modificar-se prèviament.

Aquesta conclusió, no obstant, deriva de la interpretació que fa actualment el Tribunal de la Constitució i no d'allò que literalment diu el seu text. En aquest sentit, no hi ha una prohibició expressa en el text constitucional de la celebració d'un referèndum consultiu de contingut sobiranista a Catalunya. La Constitució, a més, inclou elements com el principi democràtic (art. 1), el principi autonòmic (art. 2), el principi de constitucionalitat i de legalitat (art. 9), el reconeixement dels drets fonamentals de participació i de lliure expressió (arts. 23 i 20), la previsió de referèndums consultius sobre assumptes d'especial transcendència (art. 92) i l'absència de límits materials a la reforma constitucional (arts. 166-169). Aquests elements, malgrat les diferències de context normatiu, són comuns o molt similars a aquells que van permetre que a Quebec i Escòcia es poguessin fer referèndums sobre la independència d'aquests territoris i es contribuís a perfilar la figura del dret a decidir.

Davant de problemes polítics equivalents i d'elements normatius substancialment coincidents, la resposta de les institucions canadenques i britàniques ha estat la de potenciar la funció integradora de la Constitució, mentre que la de les institucions espanyoles, inclòs el Tribunal Constitucional, ha estat la d'acollir una interpretació restrictiva del text constitucional i erigir-lo com un mur per negar la possibilitat que els ciutadans puguin ser consultats sobre el seu estatus polític, tot impeding així una solució democràtica a un problema polític.

7. Les sentències del Tribunal Constitucional vinculen tots els poders públics, però això no comporta que la jurisprudència del Tribunal Constitucional sigui cànon directe de constitucionalitat de les normes. En aquest sentit, i a banda de la possibilitat de que canviï la interpretació que fa el Tribunal Constitucional, el legislador, en funció de les circumstàncies de cada moment, pot aprovar normes que s'apartin de la jurisprudència constitucional si les considera més adequades per resoldre un determinat problema polític, sempre en el marc de les opcions interpretatives que ofereix la Constitució. A partir dels principis explícits a la pròpia Constitució, similars als que va considerar el Tribunal Suprem del Canadà, seria possible trobar una via que permetés que la ciutadania catalana s'expressi sobre el seu futur polític i es negociessin els canvis corresponents.

Aquest és l'informe que emeto a Barcelona el 28 de desembre de 2018 i que sotmeto a qualsevol altre millor fonamentat en dret.