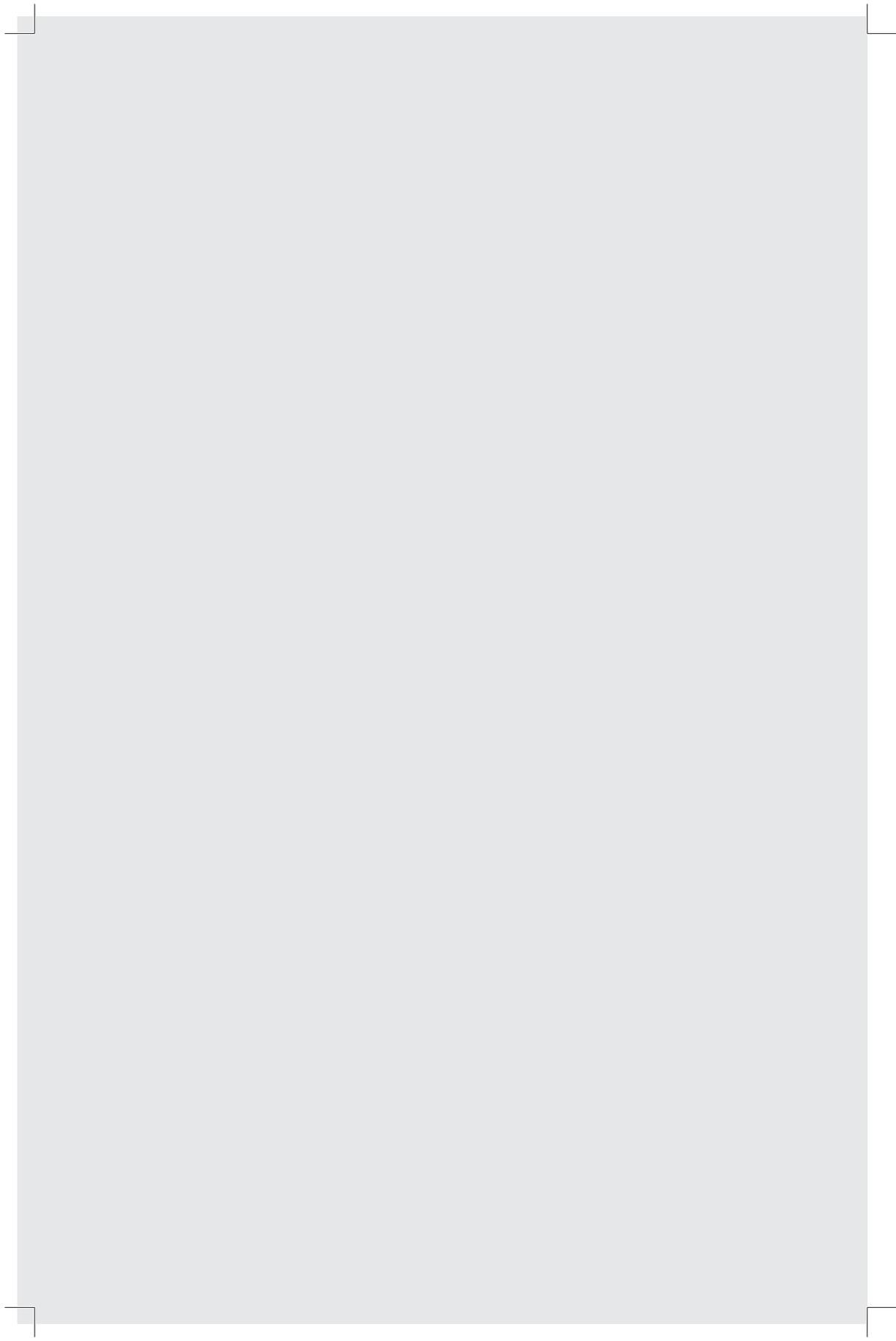


# El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales

Mercè Barceló i Serramalera

## SUMARIO

1. Respuestas constitucionales a problemas constitucionales.
2. A trazo grueso, la génesis de una reivindicación real, presente y genuinamente ciudadana.
3. Elementos constitucionales para una construcción jurídica del derecho a decidir.
4. La estructura del derecho a decidir como derecho constitucional.
  - 4.1. La titularidad.
  - 4.2. El contenido.
  - 4.3. Los límites: la soberanía reside en el pueblo español
5. A modo conclusivo.
6. Bibliografía.



## 1. RESPUESTAS CONSTITUCIONALES A PROBLEMAS CONSTITUCIONALES

En las democracias occidentales son cada vez más amplios los movimientos ciudadanos que reclaman nuevas facultades de actuación en forma de derechos, especialmente de participación política, para enfrentarse a lo que ya no son disfuncionalidades del sistema político sino problemas estructurales que definen su normal funcionamiento, como la corrupción, los desequilibrios sociales, la falta de control eficaz de los poderes públicos, la desregularización y privatización de servicios esenciales o la no correspondencia de las fronteras estatales con las comunidades políticas que las integran.

Respecto a esas reivindicaciones ciudadanas, y desde el Derecho Constitucional, pueden formularse algunas cuestiones: ¿Qué hacer desde el marco constitucional cuando los derechos que reconoce no alcanzan a adecuarse a las facultades de participación política que reclaman una buena parte de ciudadanos? ¿Qué hacer cuando esta inadecuación se perpetua en el tiempo porque el problema se pretende reducir a una mera posibilidad numérica de suficiencia de mayorías para una reforma constitucional? ¿Qué hacer, en consecuencia, cuando los mecanismos de garantía del sistema constitucional que posibilitan su adecuación a las transformaciones sociales se tornan precisamente en el mayor impulsor de la desafección con el sistema, poniendo así en peligro su propia sobrevivencia? Y ¿qué hacer, por tanto, cuando esa desafección avanza hacia distintas formas de desobediencia a la interpretación mayoritaria de la Constitución? Más adelante habrá que intentar responder a alguna de estas preguntas desde la reformulación y adecuada ponderación de algunos principios constitucionales.

De momento, puede advertirse que la situación política española actual no escapa a ese problema de desafección. Es más, se diría que en Europa, junto con otros países del arco mediterráneo, es uno en los que, con mayor evidencia, los

masivos movimientos sociales de la última década han puesto de manifiesto que su Constitución ha dejado de ser un marco normativo efectivo y satisfactorio desde diversas perspectivas. Y una de las más significativas, al menos en España, es la territorial, por la permanencia temporal y por el número de ciudadanos que se concita contra ella. Tal problema sumaría una pregunta más a las ya formuladas: ¿qué hacer en un Estado democrático cuando una parte de su territorio, configurada como comunidad política en cualquiera de sus formas, considera que su voluntad democráticamente expresada no es tenida suficientemente en cuenta en las instituciones y órganos centrales del Estado, de modo que las propuestas mayoritarias de los ciudadanos miembros de esa comunidad son permanentemente excluidas de las decisiones de aquél? El problema se resume en lo que la ciencia política ha llamado «déficit de acomodación» y cuya solución teórica mayoritaria, pero también histórica, se reconduce a distintas propuestas de reconfiguración territorial que pasarían por un reconocimiento de la comunidad deficitaria como sujeto político en el seno del Estado y/o por el otorgamiento de mayor capacidad política en la toma de decisiones del conjunto, siendo el objetivo final el de superar el también llamado problema de las «minorías permanentes».<sup>1</sup>

Como es sabido, los distintos federalismos y otras formas de Estado compuesto han constituido históricamente fórmulas de solución a tales problemas de acomodación, al tratar de evitar en su organización una única lógica mayoritaria y tender hacia la armonización de diversas lógicas en un mismo contexto político democrático. Pero ¿qué sucede cuando esas vías tampoco consiguen sus objetivos, sea porque no se despliegan en su plenitud o porque no hay mayorías suficientes que las apoyen, y sigue manteniéndose permanentemente el sentimiento de exclusión (incluida la exclusión en el proceso de reforma constitucional) y la necesidad de formular una propuesta alternativa? ¿Tiene alguna respuesta el Derecho Constitucional a la adecuación que exigen esas minorías permanentes?

Aunque la respuesta deba abordarse principalmente en clave política, también el Derecho Constitucional, en mi opinión, podría y debería encauzarla procedimentalmente. Y de entre las posibilidades que puedan existir —excluyo de entrada las de ignorar el problema y las de carácter represivo puesto que no es necesario argumentarlas desde el Derecho Constitucional de la democracia— destacaré las dos que más eco han tenido y que menor éxito han concitado: una, el condicionar cualquier solución del problema, sea cual sea ésta, a una reforma constitucional;

---

<sup>1</sup> Jaume López, en Mercè Barceló i Serramalera [et alter]: *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona, 2015, pág. 19.

sea cual sea —digo— porque lo usual es la simple referencia al medio, no al contenido, y no se acostumbra a precisar —entre los pocos autores que lo han hecho, Aláez quizá el más claro—<sup>2</sup> si tal reforma constitucional es para dar cabida a un referéndum de soberanía de ámbito autonómico, si lo es para suprimir o modular los principios de unidad y de soberanía, para llevar a cabo ambas cosas a la vez, o bien si sirve para cualquier otra solución aquí no imaginada. De todos modos, teniendo en cuenta la rigidez del texto constitucional español y las mayorías de bloqueo que pueden formarse ante cualquier inicio de la vía prevista por el art. 168 CE, quedaría cerrada *de facto* como posibilidad real de solución desde el marco constitucional. Por ello, más bien, si la solución al problema planteado quisiera encauzarse a través de ese marco constitucional, cabría una actualización de su texto mediante una interpretación sistemática del mismo basada en una adecuada ponderación de los principios constitucionales comprometidos. Dicha actualización es lo que aquí se defenderá bajo la fórmula «derecho a decidir» incardinada en el concreto marco de la Constitución española.

Pero los grandes remedios son para grandes males. No estaría justificado utilizar nuevos conceptos jurídicos sino existieran situaciones o reclamaciones nuevas y relevantes constitucionalmente. Por tanto, antes de intentar desarrollar esta última propuesta, convendrá que comience por recordar la magnitud del problema territorial planteado desde Cataluña: de si se trata de una reivindicación minoritaria y/o puntual —que se ha comparado a un *soufflé*, con poco acierto—, o de si quien lo genera es una verdadera «minoría permanente» cuya desafección con el sistema consigue mantenerlo en jaque permanente; a mi juicio, más bien se trata de esto último.

## 2. A TRAZO GRUESO, LA GÉNESIS DE UNA REIVINDICACIÓN REAL, PRESENTE Y GENUINAMENTE CIUDADANA

Los resultados de las últimas elecciones autonómicas de 2015 arrojan cifras reveladoras para quien quiera leerlas de forma objetiva: el 59,25 % de votos está dirigido a las fuerzas políticas que abogan por la celebración de un referéndum de soberanía en Cataluña; y de éstas, un 47,8 % son declaradamente indepen-

---

<sup>2</sup> Es muy sugerente la propuesta de Benito Aláez Corral: propone la constitucionalización de un procedimiento de secesión a través del art. 168 CE como vía para conciliar la funcionalidad del respeto a la legalidad constitucional y al principio democrático a fin de dar solución al secular debate territorial español. Tesis que se defiende en «Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en Estados territorialmente descentralizados como España», REFA, núm. 22, 2015, págs. 133-186.

dentistas. Sin embargo, si retrocediéramos a las primeras elecciones autonómicas de 1980, el voto al independentismo alcanzó solo el 8,9% y permaneció latente en minoría, acompañando al catalanismo político reformista mayoritario, hasta las elecciones autonómicas de 2003, cuando comienza significativamente a despuntar (16,44%, momento en que se inicia la reforma estatutaria) hasta alcanzar, en 2015, el 47,8% de los votos y la mayoría absoluta de escaños en el Parlamento. ¿Qué ha sucedido, pues, para que el independentismo haya pasado de ser, aunque siempre presente, un movimiento testimonial a un movimiento mayoritario en Cataluña?<sup>3</sup>

Se ha afirmado que fue la STC 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña la que marcó el punto de inflexión en el despegue del independentismo. Pero todo punto de inflexión requiere de un proceso previo que acumulativamente construya una determinada reivindicación. Eso es lo que se fue fraguando a partir de los pactos autonómicos de 1981 y 1992 que mutaron la constitución territorial escrita<sup>4</sup> y que consiguieron que la asimetría inicialmente plasmada en ella —posibilidad de distinción entre autonomía política y autonomía administrativa, reconocimiento de sujetos políticos distintos a aquél en el que reside la soberanía nacional— se transformara en una descentralización asemejable —aunque con algunas necesidades de reestructuración, como la incorporación de un senado territorial— al modelo igualitario e igualador de los Estados federales cooperativos. De ahí el gran interés en sostener, y se trata de una afirmación casi comúnmente compartida por nuestra doctrina iuspublicista, que no existe en la Constitución española ningún modelo territorial previamente fijado; lo que evita considerar el argumento de la mutación constitucional que aquí se sostiene.

Pero, por el contrario, y también mayoritariamente, no se veían así las cosas desde Cataluña. Tanto los que reclamaban un autogobierno singular para satisfacer los intereses de una hipotética nación histórica como los que lo reclamaban para gobernar los intereses presentes de una ciudadanía con sentido mayoritario de comunidad política diferenciada iniciaron un proceso de reforma estatutaria

<sup>3</sup> Mayoritario en la medida que las fuerzas políticas que se declaran antiindependentistas obtuvo, en las elecciones de 2015, sólo el 39,11 % de votos frente al 47,8% de las claramente independentistas.

<sup>4</sup> Así, Miguel A. Aparicio Pérez: «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad», en M.A García Herrera (coord.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, 1997; págs. 533-553. Y, del mismo autor: «España. Una interpretación textual del título VIII de la Constitución Española», *La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política: España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido*. Barcelona, 1999; págs. 29-60.

para favorecer el retorno al pacto constitucional escrito inicial y superar lo que se entendía como un déficit de acomodación en el seno del Estado democrático español. No se propuso una reforma constitucional porque el texto constitucional —así se entendió— ya establece en sus líneas esenciales el modelo reivindicado. Se propuso, pues, una reforma estatutaria en la que lo relevante son las propuestas de preservación del autogobierno y de recuperación de la posición constitucional inicial dentro de la Constitución territorial.<sup>5</sup>

Mientras tanto, a lo largo de la tramitación del texto de reforma, arreció en España una campaña política, mediática, e incluso académica, de descomunales dimensiones, dirigida contra los aspectos más innovadores de la reforma (más simbólicos que eficaces en perspectiva jurídica puesto que en gran medida dependían de un despliegue legal por parte del Estado central); y, fundamentalmente, contra aquéllos que de un modo u otro permitían reconocer para Cataluña un *demos* singular y propio (el reconocimiento de Cataluña como nación, unido al principio de bilateralidad como principio relacional con el Estado; o la equiparación de los efectos de la oficialidad de la lengua catalana a los reconocidos constitucionalmente a la castellana).

Desde Cataluña, esta campaña fue ampliamente contestada por movimientos ciudadanos organizados a través de distintas fórmulas asociativas, reivindicando desde su inicio un desconocido «derecho a decidir»; así lo muestran los lemas de las dos primeras de una larga serie de manifestaciones masivas: «Somos una nación y tenemos derecho a decidir» (febrero de 2006); «Somos una nación y decimos basta. Tenemos derecho a decidir sobre nuestras infraestructuras» (diciembre de 2007).

Sin embargo, una vez aprobado el nuevo Estatuto de autonomía por las Cortes Generales con importantes modificaciones respecto de la propuesta inicial catalana, la reivindicación social tomó un camino muy distinto; y así, de reivindicar inicialmente un «poder decidir» en términos de autogobierno y en el marco

---

<sup>5</sup> Así, junto con la advertencia de la necesidad de ampliar y precisar el alcance de las competencias de la Generalidad (expresada, esta última, en la llamada técnicas de «blindaje competencial»), de la mejora de las instituciones autonómicas o del perfeccionamiento del sistema de fuentes, el acento se situó en aquellos otros aspectos estructurales que predeterminan la posición relacional de Cataluña en el sistema general: reconocimiento del principio de plurinacionalidad del Estado, refuerzo de la posición de la Generalidad como parte integrante del Estado, institucionalización de su presencia en la Unión Europea y en el ámbito de las relaciones internacionales, o reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (entre ellos, los derechos y deberes derivados de la equiparación de los efectos de la oficialidad de la lengua catalana con los de la lengua castellana).

estatutario, se comenzó a reclamar un «poder decidir» la construcción de un Estado propio.<sup>6</sup>

En este escenario, el Tribunal Constitucional —en delicada situación por las recusaciones habidas, la caducidad (en casi tres años) del mandato de algunos miembros y una vacante no substituida— dictó la Sentencia 31/2010, de 28 de junio; y aceptando los planteamientos políticos y doctrinales mayoritarios, desactivó uno a uno los objetivos fundamentales de la reforma estatutaria, especialmente el del reconocimiento de un *demos* singular y propio para Cataluña; objetivos, a mi juicio, de trascendencia jurídica menor interpretados en su marco constitucional concreto, pero cuya negación ha resultado de incalculables consecuencias políticas, como se ha podido comprobar. La posición política que residía en el transfondo de la Sentencia fue rápidamente entendida desde Cataluña (mientras que en el resto de España, mayoritariamente, se seguía defendiendo —incluso por algunos magistrados del Tribunal Constitucional— el gran acierto de la misma) como la definitiva constatación de que la vía de profundización del autogobierno ya no era posible en el marco de España;<sup>7</sup> o, al menos, no era posible dentro de la interpretación mayoritaria del marco constitucional vigente.

La manifestación inmediatamente convocada (10 de julio de 2010) para protestar contra el significado y alcance de esa Sentencia —que, como he apuntado, se leyó por la ciudadanía en Cataluña como la comprobación final de constituir de hecho una minoría permanente— fue la primera en la que las «esteladas» irrumpieron espontánea y masivamente, y su lema corroboró la escenificación: «Somos una nación. Nosotros decidimos». Y a partir de esta fecha, cada una de las manifestaciones de conmemoración de la *Diada* Nacional de Cataluña (11 de septiembre) ha alcanzado importantes cuotas de participación, superando siempre el millón largo de personas (la *Diada* de 2012, en la que se reclama «Cataluña, un nuevo Estado en Europa»; la *Diada* de 2013, en la que se forma la llamada «Vía catalana»; la *Diada* de 2014, con el lema «9-Noviembre, votaremos, ganaremos»; la *Diada* de 2015, estuvo marcada por la celebración de la «Vía Libre a la República Catalana»; y la *Diada* de 2016, en la que el lema es «A punto!»). No

<sup>6</sup> Comienza en este momento a fraguarse la idea de celebrar consultas populares a lo largo de todo el territorio a fin de preguntar sobre la independencia de Cataluña. Dichas consultas se sucedieron en más de quinientas ciudades y pueblos de Cataluña a partir de septiembre de 2009, organizadas por asociaciones de distinta naturaleza, y en las que votaron a favor de la construcción de un Estado propio 812.934 ciudadanos (un 92,2 % de los participantes).

<sup>7</sup> En este sentido, Andrés Boix Palop: «La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de 'desconexión'», en J. Cagiao y Conde, G. Ferraiuolo: *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Madrid, 2016, pág. 43.

hay ni ha habido en Europa un movimiento pacífico tan masivo y tan permanente en su reivindicación: es como si, comparativamente, cada 12 de octubre, durante años, diez millones de españoles reivindicaran la reinstauración de la República y siguiéramos hablando en términos culinarios de «una reivindicación *soufflé*».

Pues bien, genuinamente ciudadana, la fórmula del «derecho a decidir» llegó hasta el Parlamento, aprobándose el 27 de septiembre de 2012 la Resolución 742/IX, por la que se instaba al Gobierno de la Generalidad a convocar una consulta sobre el futuro político de Cataluña antes de 2016. El Parlamento constituido tras las elecciones de noviembre de 2012,<sup>8</sup> en el que el 80 % de los escaños prestó apoyo a la celebración de esa consulta, comenzó a concretar el mandato anterior y adoptó la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

Su pretensión era la de iniciar un proceso «escrupulosamente democrático» —el ejercicio del derecho a decidir— que «garantizará especialmente la pluralidad y el respeto de todas las opciones, mediante la deliberación y el diálogo en el seno de la sociedad catalana, con el objetivo de que el pronunciamiento que se derive sea la expresión mayoritaria de la voluntad popular, que será el garante fundamental del derecho a decidir» (punto 2). Esta Resolución, recurrida por el Gobierno central, fue declarada parcialmente inconstitucional por la STC 42/2014, cuya relevancia no reside tanto en esa obvia declaración de inconstitucionalidad (dejando al margen que la aceptación a trámite del recurso es más que dudosa por su objeto) sino en el reconocimiento de un derecho a decidir en el sistema constitucional español que arranca, como en los casos quebequés y escocés, de una determinada concepción del principio democrático; luego volveré sobre ello.

Se entró, así, en una nueva etapa en la que tanto el Gobierno de la Generalidad como la mayoría parlamentaria que lo apoyaba asumían políticamente la reivindicación del derecho a decidir.<sup>9</sup> Ello se tradujo, en primer lugar, y emulando el

---

<sup>8</sup> Convocadas anticipadamente tras el fracasado intento de negociación entre los presidentes Mas y Rajoy en el que el primero proponía un «Pacto Fiscal» para Cataluña. Cinco partidos políticos concurrieron a esas elecciones con una propuesta de celebración de una consulta popular sobre el futuro político de Cataluña en sus programas electorales: CiU, ERC, PSC, ICV-EU y las CUP. En conjunto, obtuvieron 107 de los 135 escaños del Parlamento de Cataluña.

<sup>9</sup> Para desarrollar el mandato político de la Resolución se creó el *Consell Assessor per a la Transició Nacional* mediante Decreto 113/2013 del Gobierno catalán, integrado por expertos y profesionales de prestigio en el ámbito jurídico, económico, politológico, sociológico y de la comunicación. El Consejo elaboró el *Llibre Blanc de la Transició Nacional de Catalunya* consultable en castellano en: [http://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/20140930\\_Llibre-blanc-sobre-la-Transicio-Nacional-de-Catalunya-00001](http://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/20140930_Llibre-blanc-sobre-la-Transicio-Nacional-de-Catalunya-00001). El primero de sus informes se refiere a las vías posibles

proceso escocés, en una solicitud al Estado, mediante la presentación de una proposición de ley ante las Cortes Generales, de la delegación de la competencia para la autorización y celebración de un referéndum, tras haber pactado los partidos catalanes partidarios de la consulta tanto la pregunta<sup>10</sup> como la fecha de celebración (9 de noviembre de 2014). Pero la petición fue ampliamente rechazada por el Congreso de los Diputados.<sup>11</sup>

Unos meses más tarde, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias, con el 79 % de votos afirmativos; y el Presidente de la Generalidad convocó de forma inmediata una consulta de tales características. Pero Ley y convocatoria fueron recurridos por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional y suspendida, en consecuencia, su vigencia (el recurso fue posteriormente resuelto por la STC 31/2015, declarando parcialmente la Ley inconstitucional y, por lo tanto, el decreto de convocatoria, mediante la STC 32/2015).

A partir de esta suspensión se generó un verdadero movimiento de desobediencia: el 4 de octubre, novecientos veinte de novecientos cuarenta y siete municipios de Cataluña (el 96 %) aprobaron las correspondientes mociones favorables a la celebración de la consulta, reuniéndose sus alcaldes con el Presidente de la Generalidad para ofrecerle su apoyo. El día 14 del mismo mes, el Presidente anunció la celebración de un «proceso participativo» a fin de celebrar la consulta el 9 de noviembre; «proceso participativo» que también fue impugnado por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional —y declarados posteriormente

---

para ejercer el derecho a decidir en el marco de la Constitución española y de acuerdo con las leyes vigentes. Estas vías, según el Informe, son cinco: el referéndum consultivo previsto en el art. 92 CE, convocado por el presidente del gobierno español, de acuerdo con su competencia, o bien, alternativamente, por el gobierno catalán, previa transferencia de la competencia; el referéndum consultivo previsto en la Ley catalana 4/2010, previa autorización del gobierno español; una consulta popular no referendaria, de acuerdo con la ley que apruebe el Parlamento de Cataluña en esta materia (aprobada el 19.11.2014 y declarada inconstitucional); y, finalmente, la tramitación de una propuesta de reforma constitucional que incluya de forma explícita la celebración de referéndums consultivos en el ámbito autonómico. También propone como vía alternativa a la de las consultas la celebración de unas elecciones plebiscitarias que permitan conocer la opinión del electorado sobre una posible independencia de Cataluña a través del voto a partidos que presentaran en su programa esta alternativa; vía que se siguió que, como es sabido, mediante las elecciones autonómicas de 27.09.2015.

<sup>10</sup> «¿Quiere que Cataluña sea un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?».

<sup>11</sup> Con un resultado de 299 votos en contra —PP, PSOE, UPYD, UPN, Foro Asturias i Coalición Canaria; 47 a favor —Izquierda Plural, CiU, PNV, BNG, Amaiur, ERC, Compromís y Geroa Bai—; y una abstención, la de un diputado de Coalición Canaria.

inconstitucionales sus actos preparativos por la STC 138/2015— al entender que, aunque formalmente se escondía tras una vía de hecho, el proceso participativo amagaba la voluntad de celebración de un referéndum que requería, en todo caso, la autorización del Estado.

La admisión a trámite del recurso conllevó la suspensión de la convocatoria, pero el día 9 de noviembre de 2014 se abrieron a la ciudadanía los puntos de votación previstos y el 80,76% de los votos fue favorable a la independencia.<sup>12</sup> Este resultado no fue capitalizado por ninguno de los partidos que apoyaban la consulta. Y el Estado central no reaccionó más que *a posteriori* y no políticamente, sino por vía judicial.

Así, ante tales hechos, la Fiscalía General del Estado, después de que los fiscales de Cataluña (TSJC) manifestaran su desacuerdo, presentó una querrela contra el Presidente de la Generalidad y dos consejeras de su Gobierno como organizadores del proceso participativo del 9-N —por delitos de desobediencia, obstaculización a la justicia, uso indebido de fondos públicos y abuso de poder—, lo que de momento ha comportado su imputación ante el TSJC por alguno de esos delitos y la ampliación de la misma a otro consejero del Gobierno Mas ante el Tribunal Supremo (por ser hoy diputado a Cortes). También supuso, en su momento, la dimisión del mismo Fiscal General del Estado.

Meses después, en las elecciones municipales de mayo de 2015, las fuerzas independentistas obtuvieron el 45% de los votos. Y en las autonómicas de 27 de septiembre del mismo año, que se formularon como «plebiscitarias» en apoyo de la idea de una posible separación territorial, esas mismas fuerzas alcanzaron, como se ha indicado, el 47,8% de los votos (Junts pel sí, CUP), además de la mayoría absoluta de escaños, frente al 39,17% de los votos claramente antiindependentistas (C, PSC, PP).

Esa mayoría absoluta coincidía en dar apoyo a un programa de desconexión del Estado a alcanzar en un período de dieciocho meses, que transcurriría por dos fases: una primera, que comenzaría con una declaración inicial del proceso de independencia (Resolución de 9 de noviembre de 2015, impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal constitucional y declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015) y seguiría con la aprobación de una serie de leyes de estructuras de Estado y el inicio de un proceso constituyente de base social y popular. Posteriormente, se procedería a la proclamación de la independencia,

<sup>12</sup> Participaron 2.305.290 personas (aproximadamente, un 37 % de los posibles votantes); el 80,76% de los votos fue favorable a la independencia («Sí-Sí»); el 10,07% de los votos se inclinó por el «Sí-No»; y el 4,54%, por el «No».

que supondría la desconexión respecto del ordenamiento jurídico español, y la aprobación de la ley de transitoriedad jurídica y la ley del proceso constituyente. A lo que seguiría una segunda fase de carácter constituyente que comprendería la celebración de unas elecciones constituyentes, la culminación del proceso de creación del Estado independiente con la aprobación de la Constitución y su ratificación mediante referéndum.<sup>13</sup>

De este modo, la insistente negativa del Estado a celebrar cualquier tipo de consulta sobre el futuro de Cataluña como comunidad política ha desembocado en una mayoría absoluta parlamentaria que apoya la idea de una secesión unilateral mediante el procedimiento indicado; unilateralidad que, un año más tarde, se ha matizado a raíz de la aprobación de la cuestión de confianza presentada por el presidente Puigdemont (29-IX-2016) y las subsiguientes resoluciones parlamentarias (cuya nulidad ha solicitado el gobierno central ante el Tribunal Constitucional), en el sentido que se condiciona a la previa propuesta de un referéndum pactado con el Estado,<sup>14</sup> cuyo fracaso conduciría a la celebración del referéndum, ahora sí, unilateral: «o referéndum o referéndum» en palabras del presidente de la Generalidad.

La judicialización de este problema político, real y presente, no ha conseguido, pues, su solución; ni mucho menos, creo, que lo conseguirá una muy contestada Ley orgánica 15/2015, de reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. Porque, según se va mostrando, para lo único que ha servido ha sido para incentivar una desobediencia que, de momento, se ejerce institucionalmente, pero que si atrae a una buena parte de la ciudadanía puede abrir más posibilidades a la consecución del proyecto de la unilateralidad en el camino hacia una incierta independencia.

El afrontar sólo judicialmente (y no políticamente) una cuestión política de tal magnitud ha contribuido también, como era de esperar, a desestabilizar el sistema en su conjunto. Que en España haya, a día de hoy, un gobierno en funciones desde diciembre de 2015, que se hayan celebrado dos elecciones generales sin posibilidad clara de formar nuevo Gobierno, que el Partido Socialista esté en caída libre y

<sup>13</sup> Bloque I del Programa electoral de Junts pel sí.

<sup>14</sup> «Si s'accepta el principi democràtic que els catalans hem de poder votar, aleshores estem disposats a obrir una negociació per explorar en quins termes s'hauria de desenvolupar aquest referèndum. Que vol dir que podem parlar de com formulem la pregunta, de quina és la data que podríem celebrar-lo, de quins serien els quòrums que acceptaríem per considerar vàlids els resultats, de quina moratòria establiríem per tornar a demanar el referèndum en cas que el perdéssim, i de quina manera gestionaríem el resultat que sortís. De tot això en podem parlar a fons i amb lleialtat. I en sortim beneficiats tots» (extracto del discurso del presidente de la Generalidad).

en permanente choque entre dos posiciones opuestas, son hechos sobre los que planea la reivindicación no atendida de celebración de un referéndum en Cataluña y la consiguiente desafección con el marco constitucional vigente (o con su interpretación mayoritaria) por parte de unos ciudadanos con consciencia de constituir una mayoría (aun por demostrar) minoritaria en el conjunto del Estado; con consciencia, por lo tanto, de ser una minoría permanente. El problema, aunque expuesto en trazo grueso, por más que se niegue, existe.

En esta fase, pues, donde las instituciones y la ciudadanía en Cataluña comienzan a perfilar la desobediencia como único medio para hacer frente a la que se lee como una falta de respuesta injustificada o respuesta judicial no adecuada a la naturaleza del problema, resulta más que pertinente recurrir a los instrumentos que todo sistema democrático ofrece (como los ha ofrecido en otros países democráticos, como Canadá o Reino Unido). Y creo que el derecho a decidir derivado, como he apuntado, de una actualización del texto constitucional español vigente puede servir al efecto. Porque la pregunta que debe hacerse en la línea de esa vía de solución no es si el bagaje de los saberes jurídicos contiene un determinado neologismo para resolver la cuestión —en este caso el «derecho a decidir»— sino si lo necesitamos y por qué. La justificación de utilizar una nueva terminología —teorizando lo que la ciudadanía reclama— radica simplemente en el hecho de que es necesaria para aludir a situaciones o reclamaciones nuevas. No es una supuesta naturaleza inmutable de las cosas la que nos dicta qué conceptos deben utilizarse, sino que es su utilidad la que nos proporciona el criterio para reconocerlos cuando convenga.<sup>15</sup> Y creo que, precisamente, este es el caso.

### 3. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES PARA UNA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A DECIDIR

A fin de formular desde el marco constitucional español un posible «derecho a decidir», avanzaré cuál podría ser su posible contenido. Se trataría de un derecho individual de ejercicio colectivo de los miembros de una comunidad territorialmente localizada y democráticamente organizada que permite expresar y realizar mediante un procedimiento democrático la voluntad de redefinir el estatus político y el marco institucional fundamentales de dicha comunidad, incluida la posibilidad de constituir un Estado independiente.<sup>16</sup> A esa formulación

<sup>15</sup> Josep M. Vilajosana, en Mercè Barceló i Serramallera [et alter]: *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona, 2015, pág. 69.

<sup>16</sup> Definición de la que parte y se formula en la obra colectiva citada, Mercè Barceló i Serramallera [et alter]: *El derecho a decidir...Op cit.* Barcelona, 2015.

y a su reconocimiento podría llegarse, en nuestro sistema constitucional, a través de una ponderación entre principios: el de la indisoluble unidad, el de soberanía concentrada y el principio democrático.

Cuando se niega la posibilidad de reconocer un derecho a decidir (o una consulta a la ciudadanía de Cataluña) desde el orden constitucional español se apela principalmente a dos preceptos: por una parte, al art. 1.2 CE, donde se proclama que «la soberanía nacional reside en el pueblo español»; y, de otra, al art. 2 CE, cuyo texto establece que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Por ello —así se dice— resultaría inconstitucional una consulta a parte de la ciudadanía sobre su futuro político territorial por cuanto la pretensión de secesión quebraría la indisoluble unidad territorial; decisión que, en todo caso y de ser posible, sólo podría adoptar el pueblo español en su conjunto como titular de la soberanía. Sin embargo, esta posición que se presenta como la más respetuosa con el texto constitucional podría ser también la que más se alejara por cuanto prescinde de otros principios, de otras normas constitucionales —que son tan Constitución como las normas que reconocen la soberanía concentrada y la indisoluble unidad—, y del contexto en el que aquellos preceptos se encuentran insertos.

Ciertamente, es innegable que el derecho a decidir no está directamente reconocido en la Constitución española. Pero no porque el texto constitucional español sea estructuralmente distinto al de otras constituciones democráticas sino precisamente porque es «Constitución» y, en consecuencia, su función es la de constituir un Estado, esto es, una unidad organizada de decisión y acción. De modo que cualquier Estado, sea cual sea su organización territorial de base —federal, autonómica, regional—, es por definición unitario; y función principal de la Constitución que lo constituye es la de preservar su existencia y, por lo tanto, su unidad. Lo que a su vez supone que el hecho de que el art. 2 CE proclame la indisoluble unidad no convierte al Estado español en un Estado más unitario que otros Estados en los que, fundamentándose en el principio democrático y, por lo tanto, en el de respeto a las minorías y al de legalidad, se ha cuestionado su unidad, como en el Reino Unido y Canadá.<sup>17</sup> Porque lo que ha posibilitado

---

<sup>17</sup> Ni el sistema constitucional del Reino Unido ni el del Canadá reconocen de forma expresa un derecho a decidir, lo que no ha impedido que la población de una parte de su territorio se haya pronunciado sobre una posible secesión por vía referendaria. De la experiencia canadiense, y en concreto del *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998) de la Corte Suprema de Canadá, se deriva que la estructura democrática del Estado impone trasladar las reglas sobre la secesión a una construcción constitucional interna, alejada por lo tanto del derecho internacional y del

la celebración de sendos referéndums secesionistas en Escocia y en Québec es la convivencia en sus respectivos órdenes constitucionales del principio de unidad (formulado expresa o tácitamente) con el principio democrático.

Precisamente, el principio democrático está reconocido en la Constitución española en el art. 1.1 como un principio estructural del sistema político y del ordenamiento jurídico; y ello comporta que actúe como un principio orientador en el momento de creación, interpretación y aplicación de todas y cada una del resto de normas de la Constitución y del ordenamiento jurídico en conjunto. La orientación que señale, por lo tanto, dependerá del contenido y alcance de la concepción democrática que introduzca. En este sentido, las constituciones occidentales actuales no incluyen sólo una idea procedimental de «democracia», según la cual es legítimo que prevalezca la voluntad de la mayoría sobre la de la minoría si se siguen los procedimientos establecidos. Junto a esta concepción, que no se pierde, el valor libertad presupone y posibilita la capacidad de tomar decisiones, individuales y colectivas, y favorece la autonomía y la emancipación, libremente escogidas, también por parte de las minorías. Y, en esta óptica, el objetivo es el de asegurar una organización de poderes que preserve y posibilite tal capacidad de decisión, y conciliar la dimensión individual de la libertad con la dimensión política o colectiva. En consecuencia, no es difícil mantener que el principio democrático actúa como principio estructural sustantivo de no-dominación que preserva la capacidad individual de elección y de autodeterminarse (art. 10.1 CE), conciliándola con la libertad colectiva del grupo (art. 9.2 CE), de modo que sea

---

derecho a la autodeterminación, y sostenida por cuatro principios constitucionales, escritos o no: el democrático, el federal, el de constitucionalidad y primacía del derecho, y el principio de respeto a las minorías. Ninguno de estos principios puede primar sobre los otros, de forma que la comunidad territorial no puede declararse unilateralmente independiente en virtud del principio democrático, pero tampoco el Estado al que pertenece puede permanecer indiferente o negarle su derecho a independizarse si así lo desea mayoritariamente la población afectada y lo manifiesta con claridad a través de un procedimiento de consulta democrático. De la experiencia británica destacan principios parecidos a los anteriores en los que se basa la formulación del derecho a decidir: un principio de descentralización política (equivalente al principio federal), un reconocimiento explícito de la plurinacionalidad del Estado (que substituye al principio de respeto a los derechos de las minorías y que sitúa a los escoceses en una mejor posición que otras comunidades territoriales como titulares de su derecho a decidir ya que tienen un reconocimiento reforzado como comunidad), y un principio democrático, que debe posibilitar la negociación y la aceptación de resultados. Y el referéndum se configura como el instrumento utilizado para conocer la voluntad de la comunidad política proponente. Sobre el uso de los referéndums de soberanía véase: Mercè Corretja, en Mercè Barceló i Serramalera [et alter]: *El derecho a decidir...* *Op cit.* Barcelona, 2015, p. 41-65. Y Joan Ridao: *El dret a decidir. La consulta sobre el futur polític de Catalunya.* Barcelona, IEA, 2014.

posible mantener esa libertad tanto en la esfera privada como en la pública; lo que permite imponer límites a la capacidad de decisión de las mayorías sobre las minorías disidentes. «Democracia» significa entonces, también, respeto por las minorías y por sus derechos constitucionales. Derechos constitucionales cuya existencia y ejercicio, en un Estado democrático, no pueden depender de las mayorías sino que, precisamente, constituyen la forma de protección permanente de las minorías (así, por ejemplo, Dworkin).<sup>18</sup> Sólo de este modo se posibilita una oportunidad democrática a grupos que, por ejemplo por razones demográficas, no podrían devenir mayoría.

De este modo, la libertad que la Constitución consagra como «valor superior del ordenamiento jurídico» (art. 1.1) representa en el ordenamiento español una autorización a los ciudadanos de llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba (STC 83/1984); también cuando estos ciudadanos interactúen con el orden de valores y principios constitucionalmente reconocidos. De ahí que pueda afirmarse —así lo ha hecho también el Tribunal Constitucional (formulación directa en las SSTC 48/2003, 5/2004, 235/2007, 12/2008 y 42/2014, que encuentra implícita en las STC 11/1981 y 126/2009)— que la democracia consagrada por la Constitución española no es una «democracia militante». En efecto, el hecho que el texto constitucional no contenga límites materiales a su propia reforma (arte. 166 a 169 CE) y que reconozca, al mismo tiempo, un conjunto de libertades de refuerzo de la defensa de la libre ideología (por ejemplo, arte. 16 y 20 CE), obliga a excluir a la democracia española de entre aquéllas que no toleran opciones contrarias a los valores y principios consagrados constitucionalmente, aunque éstos se muevan formalmente dentro del marco de la legalidad. Antes bien, la democracia española, de acuerdo con su configuración constitucional, no inconstitucionaliza la defensa de fines, ni condena ideologías que sean contrarios a la Constitución. No es una democracia que genere un «metaderecho natural y fundamental» —en el sentido empleado por Frankenberg—<sup>19</sup> de autodefensa del Estado (estado de necesidad, defensa del bien común, por ejemplo) que actúe como parámetro de referencia para la validez e interpretación de los derechos individuales y colectivos, y que se imponga jerárquicamente sobre los mismos.

Lejos de este concepto de «democracia militante» o de «democracia protegida», que en la Alemania de los años cincuenta a los setenta sirvió, por ejemplo, para ilegalizar partidos y prohibir el ejercicio profesional a funcionarios de

<sup>18</sup> Ronald Dworkin, *La democracia posible*, Barcelona, Paidós, 2008.

<sup>19</sup> Günter Frankenberg: «Angst im Rechtsstaat», *Kritische Justiz*, núm. 4, Colònia, 1977, pàg. 366-370.

«dudosa» ideología, la Constitución española establece una democracia plural y pluralista, no tutelada, y, por lo tanto, no excluye de la legalidad sujetos o grupos que tengan una idea del Derecho o de la organización social distinta o contradictoria con la de la misma Constitución. Así lo afirma el Tribunal Constitucional en la STC 48/2003: «(...) en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de forma que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos». Y sigue diciendo: «La Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento. Ciertamente, nuestra Constitución también proclama principios, debidamente acogidos en su articulado, que dan fundamento y razón de ser a sus normas concretas. (...). Principios todos que vinculan y obligan, como la Constitución entera, a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecidos en su título X. Esto sentado, desde el respeto a esos principios, (...) cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales».

Afirma, pues, el Tribunal Constitucional en esta Sentencia —y lo retoma después en esos mismos términos en la Sentencia 42/2014 para dar cabida dentro de la Constitución al derecho a decidir, como veremos— que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo y que, por ello mismo, cualquier proyecto político o social es compatible con la Constitución, incluso aquel que sea contrario, siempre que no se defienda a través de una actividad que vulnere el principio democrático o los derechos fundamentales.

En consecuencia, y recapitulando, salvo que se defienda abiertamente que la Constitución española instaure una democracia militante, posición difícil de sostener a la vista del texto constitucional y de la jurisprudencia al respecto, no es sostenible que la formulación de una propuesta, por ejemplo, de secesión sea

inconstitucional, puesto que el reconocimiento de la indisoluble unidad de la nación española —que no es un metaderecho fundamental del Estado o del titular de la soberanía— ni impone la unidad perpetua, ni imposibilita, en consecuencia, el desmembramiento territorial, siempre que el proyecto político secesionista «no se defiende a través de una actividad que vulnere el principio democrático o los derechos fundamentales».

Desde esta premisa, pues, es defendible la presencia en el orden constitucional español de un derecho que en sus trazos más difusos otorgaría a sus titulares la facultad de discrepar abiertamente del orden constitucional establecido, también de la unidad territorial, y de proponer alternativas a la misma, expresadas a través de un procedimiento democrático que, como tal, debiera garantizar, en esa ponderación de principios, los derechos de las minorías, la participación del titular de la soberanía (pueblo español en su conjunto) de forma directa o a través de sus representantes, y el equilibrio entre ambos elementos, de modo que no pueda imponerse unilateralmente el proyecto político propuesto (la secesión, si es el caso), pero que tampoco devenga irrealizable *ad aeternum* por estar sostenido por una mayoría que se diluye en el conjunto del titular de la soberanía, en tanto que el principio de la mayoría no puede confundirse con el de dominio de la mayoría.

Este haz de facultades, así delimitado, es a lo que el Tribunal Constitucional español ha denominado «derecho a decidir» en la ya citada Sentencia 42/2014, en la que resuelve la impugnación del Gobierno del Estado contra la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña de Catalunya.

Además de un pronunciamiento formal de no poca importancia sobre la admisibilidad del recurso,<sup>20</sup> destaca de esa Sentencia el sentido de la estimación parcial

---

<sup>20</sup> La Resolución v/x, como tal resolución, es un instrumento propio de la función de impulso de la acción política y de gobierno, un acto de naturaleza política sin efectos jurídicos y, por lo tanto, no recurrible. La consecuencia lógica de este planteamiento hubiera conllevado la inadmisión a trámite del recurso. Mas, la sentencia entiende que si bien la Resolución no tiene efectos vinculantes ni para los ciudadanos ni para la acción de Gobierno, esta carencia de vinculatoriedad no implica una carencia de efectos jurídicos, que se hallarían en el punto primero de la Declaración, cuando declara la soberanía del pueblo de Cataluña, la cual, insertada en un proceso de diálogo y negociación entre poderes públicos para hacer efectivo el derecho a decidir, constituye efectivamente un reconocimiento de atribuciones inherentes a dicha soberanía. A ello añade que el carácter asertivo de la Resolución reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas, siendo este cumplimiento susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento. Estos argumentos, sin embargo, no dejan de ser forzados porque derivan de una hipotética voluntad de normatividad de una Resolución parlamentaria de

del mismo, declarando inconstitucional y nulo uno de los nueve principios de la Declaración (el principio primero, relativo a la soberanía), pero declarando asimismo que las referencias al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» contenidas en la Declaración no son inconstitucionales, si se interpretan tal como lo hace el Tribunal en sus fundamentos, y desestimando el resto de la impugnación.

Y esta estimación parcial propicia, en aquello que resulta desestimado, que el Tribunal Constitucional reconozca la existencia de un derecho a decidir, lo dote de contenido y delimite su alcance. En efecto, este derecho, que según el Tribunal no puede tener como contenido ni un derecho a la autodeterminación, ni una atribución de soberanía), faculta para formular «una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo», y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el «derecho a decidir»». En la base de este derecho se hallaría, pues, la idea ya tratada de que el orden constitucional español no responde a un modelo de «democracia militante»,<sup>21</sup> por lo que tienen cabida en ese orden «...cuantas ideas quieran defenderse», aunque «pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional». El planteamiento de una secesión territorial tendría, así, cabida en el ordenamiento «siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable».

En consecuencia, y según el Tribunal, en la delimitación del derecho a decidir deben excluirse dos posibles facultades: ni es un derecho a la autodeterminación, ni supone atribución de soberanía; pero sí ampara para realizar actividades dirigidas a «preparar y defender» el objetivo o aspiración política de modificar el orden constitucional establecido, siempre que estas actividades se realicen,

---

carácter político. Además, contravienen jurisprudencia anterior referida a la naturaleza del acto impugnado (así, STC 40/2003, donde se establece que los actos parlamentarios en el ejercicio de la función de impulso o de dirección política son «carentes de efectos jurídicos vinculantes»). Un análisis de esta problemática en Enric Fossas Espadaler: «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», *REDC*, núm. 101, 2014, págs. 273-300.

<sup>21</sup> Como pretende el Gobierno del Estado en su escrito de alegaciones que fundamenta el recurso. Y, así, define el derecho a decidir como una «acción política que...se caracteriza por constituir un desafío abierto contra la Constitución» (FJ 1.1.º del escrito).

como insistentemente se advierte, sin vulnerar los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de mandatos constitucionales. Y su contenido genera, asimismo, un deber de lealtad constitucional entre el poder público territorial y el poder público estatal «que como este Tribunal ha señalado se traduce en un «deber de auxilio recíproco», de «recíproco apoyo y mutua lealtad», «concreción, a su vez el más amplio deber de fidelidad a la Constitución» (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4) por parte de los poderes públicos», de manera que si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma formulase una propuesta de tales características el Parlamento español «deberá entrar a considerarla».

En la STC 42/2014 no queda claro, sin embargo, cuáles pudieran ser las actividades dirigidas a «preparar y defender» el objetivo o aspiración política de modificar el orden constitucional. Por una parte, el Tribunal afirma que entre las manifestaciones del principio de «legitimidad democrática» (Punto segundo de la Declaración encausada) está la «que impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, y la que exige que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría, pues un elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de las decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no solo como resultado». Si se avanzara por esta línea, por lo tanto, del principio de legitimidad democrática derivaría la obligación de articular un procedimiento que permitiera a una minoría territorial expresarse y formular con efectos jurídicos una proposición de modificación del orden constitucional; y como es sabido, el sistema mayormente utilizado en los Estados democráticos para llevar a cabo una tal formulación es la figura del referéndum. Por otra parte, el Tribunal insiste en que el intento de «consecución efectiva» de la propuesta se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, «pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable».

La Sentencia 42/2014 plantea, así, un ejercicio del derecho a decidir en dos momentos (como también se sostiene aquí aunque, como se verá, con medios distintos en la fase de realización del derecho): el de formulación de la propuesta de modificación del orden constitucional, en este caso, territorial; y el de consecución efectiva de la propuesta que, según el Tribunal, requeriría una reforma de la Constitución. Ello, no obstante, en sentencias posteriores (SSTC 31/2015 y 138/2015), el Tribunal se ha ido apartando paulatinamente de esta construcción,

deduciéndose incluso en la última de ellas que el único referéndum que el Estado podría convocar en esa línea sería el de reforma constitucional.<sup>22</sup>

Esta última es la posición actual del Tribunal Constitucional y, si no me equivoco, la que hoy se presenta como doctrina mayoritaria en España. Pero, a pesar de ello, sigo sosteniendo, como en su momento puntualmente hizo el Tribunal Constitucional, que existen elementos de suficiente peso en la estructura basilar de la Constitución Española como para poder reconocer un derecho a decidir intrasistémico cuyos elementos constitutivos son examinados a continuación.

#### 4. LA ESTRUCTURA DEL DERECHO A DECIDIR COMO DERECHO CONSTITUCIONAL

En páginas atrás, avanzando el concepto de «derecho a decidir» que aquí se defiende, lo he definido como un derecho individual de ejercicio colectivo de los miembros de una comunidad territorialmente localizada y democráticamente organizada que permite expresar y realizar mediante un procedimiento democrático la voluntad de redefinir el estatus político y el marco institucional fundamentales de dicha comunidad, incluida la posibilidad de constituir un Estado indepen-

---

<sup>22</sup> En efecto, en las sentencias posteriores a la 42/2014 —las STC 31/2015 y 138/2015— el Tribunal se aparta de esa construcción en doble fase del derecho a decidir. Y, así, si en la siguiente STC 31/2015 sobre la Ley de consultas no referendarias catalana aun mantiene una posición tibia en cuanto a la desaparición de la primera fase de propuesta, por cuanto basándose en la STC 42/2014 entiende que «[l]os problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal», en la posterior Sentencia de 11 de junio, relativa a los actos preparatorios del «proceso de participación ciudadana», no admite —remedando la STC 103/2008— que ni siquiera pueda ser el Estado el que convoque en referéndum a la ciudadanía de Cataluña para pronunciarse sobre la posibilidad de seguir formando parte del Estado español: «Cuando se trata de una consulta que incide sobre cuestiones fundamentales de esa trascendencia, declaramos que «[e]l respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas *ni de cualquier órgano del Estado*, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político». De modo que, aunque aquí no se diga expresamente, pero sí en la STC 103/2008, el único referéndum posible a celebrar ante cualquier propuesta de cambio del orden constitucional territorial «(...) en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas», sería el referéndum de revisión constitucional con carácter decisorio y al que es llamado todo el pueblo español en su conjunto.

diente. En el concreto ordenamiento español, la estructura de este derecho puede esbozarse desde la perspectiva de su titularidad, contenido y límites.

#### 4.1. *La titularidad*

Al ser el derecho a decidir un derecho en cuyo contenido (expresar y realizar mediante un procedimiento democrático la voluntad de redefinir el estatus político inicial) se entrecruzan una libertad (de expresión, principalmente) y un derecho de participación política (expresión que se realiza mediante un procedimiento democrático), su titularidad, según nuestro sistema de derechos, no puede recaer en un sujeto colectivo sino en cada sujeto individualmente considerado con condición política de ciudadano.

Cuestión distinta es que el bien jurídico que protege (la formulación de un proyecto de cambio del orden constitucional y la realización del mismo) exige un ejercicio colectivo del derecho para dotar de significado cada voluntad individualmente considerada, como lo exigiría, por ejemplo, el derecho de manifestación. La imputación de la propuesta, por lo tanto, corresponde al conjunto de ciudadanos que han participado en la formulación de la misma. Y no siempre este centro de imputación es el pueblo español en su conjunto porque, en el ámbito de los derechos de participación política, además del «pueblo español», pueden reconocerse otros *demos* jurídico-políticos, por ejemplo, cuando se eligen representantes en unas elecciones autonómicas o en unas elecciones locales. En tales casos se ejerce la libertad democrática o cuota de soberanía de forma disgregada. Por lo tanto, no todo acto de soberanía —y tan acto de soberanía es votar los representantes autonómicos como votar en un referéndum de reforma constitucional— comporta un mismo *demos* que se corresponda siempre con la unidad ideal de imputación del poder constituyente.

Siendo, pues, posible la llamada parcial de fracciones del soberano a las que se les puede imputar toma de decisiones políticas, la cuestión es si en el caso del derecho a decidir una posible consulta debería solo formularse a la fracción proponente o bien extenderse a todo el conjunto. La experiencia comparada muestra que no son todos los ciudadanos del Estado matriz los consultados —Canadá o Reino Unido, por ejemplo— sino exclusivamente el territorio que propone el cambio de estatus —Quebec o Escocia— (y en más de la treintena de referéndums de secesión que se han realizado internacionalmente). Y en términos de ejercicio del derecho a decidir ello parece lo lógico si lo que pretende conocerse es si existe una mayoría suficiente para formular y proponer un cambio del orden territorial; al menos por dos razones: porque no aportaría nada al momento de

formación de una voluntad de cambio conocer también la del pueblo soberano en su conjunto cuando no es el que propone una ruptura del *statu quo* inicial; y porque el principio de soberanía concentrada no puede hacer inútil la eficacia de los mandatos que encierra el principio democrático constitucionalizado al posibilitar la disolución de una voluntad dentro de otra.

También recurrente en el ámbito de la titularidad es la cuestión de si el derecho se extiende de forma recursiva a *demos* que forman parte de otros (por ejemplo, los municipios de la comunidad proponente). Sin embargo, tal cuestión es más teórica que práctica porque en tales procesos no sólo importa quién expresa una voluntad de cambio del orden constitucional sino también quién tiene capacidad para ejecutar dicha propuesta. Por lo tanto, el ejercicio del derecho a decidir —que fija a quién puede imputarse una propuesta de cambio del orden constitucional—, corresponde a aquel *demos* que ha promovido el cambio y que, además, está capacitado para implementarlo: en el caso que examinamos, Cataluña en su conjunto.

#### 4.2. *El contenido*

Definido en los términos anteriores, el derecho a decidir presenta un contenido conformado por un doble haz de facultades: facultaría para *expresar* mediante un procedimiento democrático la voluntad de redefinir el estatus político y el marco institucional fundamentales. Y facultaría, además, para *realizar* esa voluntad si resulta ser expresión mayoritaria (descripción del contenido del derecho que no se aleja de la propuesta por el Tribunal Constitucional en la STC 42/2014 cuando distingue, como se ha visto, dos momentos de ejercicio del mismo).

Como he expuesto, al no poder imponer el principio de la indisoluble unidad de la nación española, en su interpretación sistemática, una unidad perpetua y al contar la ciudadanía con una autorización constitucional a través del valor «libertad» para interactuar con el orden de valores y principios constitucionalmente reconocidos, el marco constitucional español posibilita, en efecto, la celebración de una consulta, a través de la que pudiera potencialmente formularse la voluntad mayoritaria de formación de un Estado propio por parte de un *demos* territorial que no coincide con el titular de la soberanía en su conjunto.

Y, desde esta primera perspectiva, el derecho a decidir, como libertad, generaría a los poderes públicos la obligación negativa de no interponer obstáculos o de no llevar a cabo actuaciones que limitaran o impidieran el proceso de formulación del posicionamiento colectivo. Y como derecho de participación, les generaría, además, la obligación positiva de poner a disposición de la ciudadanía los instru-

mentos legales necesarios para formular la propuesta y para dotar de unidad y significado político la suma de voluntades que en este sentido se quieren expresar; por ejemplo, convocando un referéndum consultivo o proponiendo cualquier otro instrumento de expresión política conjunta.<sup>23</sup> Obligación, pues, que en el ámbito del derecho a decidir, se traduciría en la del poder público competente de facilitar y garantizar que la fase de formulación de la propuesta se desarrolle a través de un cauce democrático apto para poder ejercer colectivamente el derecho, único modo en que es reconocible.<sup>24</sup> El Estado podrá mantener, así, su discrecionalidad sobre qué y cuándo se consulta, pero no podrá sostener una negativa indefinida de convocar una consulta a la ciudadanía de Cataluña sobre su futuro político territorial, por cuanto ello supondría una desvinculación radical de la eficacia positiva que el sistema confiere a cada derecho constitucional.<sup>25</sup>

El derecho a decidir facultaría, además, para *realizar* esa voluntad si ésta es mayoritaria; es decir, generaría una obligación de toma en consideración de la voluntad democráticamente expresada en forma de consecución negociada. Ésta es la interpretación que la Corte Suprema del Canadá deriva de la interrelación

<sup>23</sup> En términos parecidos se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en relación con el derecho de manifestación —de estructura muy similar a la del derecho a decidir por el bien jurídico que protege (expresión y participación) y por ser un derecho individual de ejercicio colectivo— cuando insiste que la prohibición de una manifestación no puede ser más que excepcional y que, en caso de modificar las pretensiones de los manifestantes, se genera una obligación de los poderes públicos de proponer alternativas para facilitar el ejercicio del derecho (STC 63/1987, 64/1989, entre muchas otras).

<sup>24</sup> Podría aducirse que no existe regulado ningún referéndum autonómico en la vigente Ley orgánica 2/1980, ni obligación alguna del Estado de regularlo. Pero ninguna de esas objeciones presenta un sólido fundamento: la negativa de convocatoria por inexistencia de regulación legal no se sostiene porque existe una Ley vigente —la Ley orgánica 2/1980— que aunque no prevé el referéndum consultivo autonómico, tampoco lo excluye de su ámbito de aplicación; porque existe una Ley catalana vigente que sí regula el referéndum consultivo en el ámbito de Cataluña; y porque aun considerando que ninguna de las vías anteriores fuese la adecuada, el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales comporta que se dicten las normas oportunas de organización y de procedimiento que obligarían al legislador a regular un procedimiento que posibilite el ejercicio del derecho.

<sup>25</sup> En términos parecidos se expresó el Tribunal Constitucional en la STC 31/1994 en relación con las libertades de expresión, cuando afirmó que ni la ausencia de actuación o regulación de la actividad «permite en modo alguno eliminar los derechos de comunicar libremente el pensamiento y la información (STC 206/1990, fundamento jurídico 6; 189/1991, fundamento jurídico 3.) ni, en lo que atañe a derechos fundamentales de libertad, puede el legislador negarlos por la vía de no regular el ejercicio de la actividad en que consisten, pues no es de su disponibilidad la existencia misma de los derechos garantizados *ex Constitutione*, aunque pueda modular de distinta manera las condiciones de su ejercicio, respetando en todo caso el límite que señala el art. 53.1 CE».

entre los principios de democracia, federalismo, constitucionalidad, primacía del derecho y respeto de las minorías que fundamentan el orden democrático constitucional canadiense<sup>26</sup>, y que son en cierto modo reproducibles en nuestra Constitución: el principio democrático y el de consiguiente respeto por los derechos de las minorías, cuyos derechos y su ejercicio no dependen de las mayorías; el principio de constitucionalidad y de primacía del derecho, en la medida que el proceso de expresión y realización del derecho a decidir sólo puede ejercerse dentro del marco constitucional establecido; y el principio federal, o si se prefiere, el principio autonómico, que en el caso español sirve para reconocer un *demos* político, al que se imputa la suma de voluntades democráticamente expresadas y que deviene sujeto negociador, con obligaciones constitucionales concretas, y con un deber de fidelidad a la Constitución que impone un deber de «recíproco apoyo y mutua lealtad» con el Estado (STC 247/2007) en el proceso negociador.

Evidentemente, no cabe una interpretación unívoca de cuál sea el alcance de la facultad de *realizar* esa voluntad mayoritaria. Ya se ha visto como en la STC 42/2014 el Tribunal Constitucional entiende que lo que encierra es un derecho de propuesta de reforma constitucional que, como consecuencia del «deber de lealtad constitucional», que se concreta en un «deber de auxilio recíproco» entre los poderes públicos, «el Parlamento español deberá entrar a considerarla» en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución. (STC 42/2014, sin aclarar en qué consiste esta toma en consideración). En cambio, desde la perspectiva que aquí se sostiene, el alcance de la facultad de *realizar* esa voluntad mayoritaria, no pasa previamente por una reforma constitucional sino, como apunta la Corte Constitucional del Canadá, por una negociación de buena fe entre los poderes públicos implicados que podría concluir, con sus eventuales condicio-

---

<sup>26</sup> Principios a partir de los que afirma que «Un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître. Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession». Aunque tampoco una proposición inversa sería aceptable: «(...) l'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée» (Renvoi relatif à la sécession du Québec, 20-8-1998).

nes, en un potencial acto de secesión. La negociación entre las partes impone un diálogo, ahora sí, entre dos mayorías. Un diálogo fundamentado en el principio de buena fe, entendida ésta como una exigencia de respeto a la voluntad democráticamente expresada. Por tanto, no se reconocería buena fe en aquel tipo de negociaciones que forzaran unilateralmente una declaración de secesión, que no tomaran en consideración aquella voluntad en el sentido de rechazar cualquier propuesta de diálogo, o que condicionaran su realización a requisitos —como, por ejemplo, una reforma constitucional con referéndum de todos los españoles— que de hecho supusieran su no consideración. Y lo que se negocia es la propuesta y sus condiciones de realización, la conciliación de diversos derechos y obligaciones, y un juego de concesiones recíprocas con los límites que ahora se tratarán.

#### 4.3. *Los límites: la soberanía reside en el pueblo español*

Si el derecho a decidir se construye a partir del marco constitucional vigente, no puede amparar una facultad de secesión unilateral para el territorio proponente; porque el principio de constitucionalidad y de primacía del derecho, exigen en este proceso la presencia del titular de la soberanía, de acuerdo con el art. 1.2 CE.

Ello sentado, una de las cuestiones más complejas que genera su ejercicio —y que ya he avanzado— es la de entrar a considerar si el sistema exige o no una reforma constitucional previa a cualquier toma en consideración de una propuesta de cambio del orden territorial. Ya se ha visto con anterioridad cuál ha sido la ambivalente posición de la jurisprudencia constitucional al respecto: desde exigir una reforma constitucional previa al pronunciamiento del territorio que reclama celebrar un referéndum territorial (STC 103/2008 y 138/2015), hasta exigir esa reforma una vez formulada la propuesta en tal sentido (STC 42/2014 y algún autor anteriormente citado). La primera salida no tendría, a mi juicio, un acomodo constitucional suficiente, como he tratado de explicar. Pero sí podría tenerlo la segunda, porque en un sistema constitucional de soberanía concentrada como el español cualquier modificación de su *statu quo* exige una intervención del poder soberano.

En esta línea, también he apuntado que el proceso democrático que debe encauzar el ejercicio del derecho a decidir debería garantizar, además de la participación del titular de la soberanía, los derechos que asisten a las minorías en un Estado democrático. Los criterios de resolución de tal conflicto deben permitir, pues, una adecuada ponderación entre ambos principios, de modo que no pueda imponerse unilateralmente el proyecto político propuesto, pero que tampoco devenga irrealizable *ad aeternum* por estar sostenido por una mayoría que se diluye en el conjunto del titular de la soberanía, como sucedería con toda probabilidad

si la participación del pueblo español se llevara a cabo en esta fase mediante el referéndum que acompaña a la reforma constitucional, como exige la STC 42/2014.

Una posible fórmula de equilibrio la podría ofrecer el propio sistema de democracia representativa instaurado por la Constitución española, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos parlamentos de las comunidades autónomas, y en el que priman los mecanismos de democracia representativa (STC 76/1994, 119/1995). Realizar el derecho a decidir a través de los representantes políticos en un proceso negociador constituiría una fórmula respetuosa con el contenido del derecho que aquí propongo y con las exigencias de equilibrio de bienes constitucionalmente protegidos que impone el procedimiento democrático a través del que se debe ejercer.

Existe, pues, un claro límite al derecho a decidir: la imposibilidad de secesión unilateral. Y existe un límite a ese límite: la participación del titular de la soberanía en el proceso de ejercicio del derecho a decidir no puede ejercerse de forma tal que niegue de plano el conjunto de facultades que constitucionalmente el derecho a decidir otorga a sus titulares.

##### 5. A MODO CONCLUSIVO

El derecho a decidir, concebido como derecho subjetivo derivable de una actualización del texto constitucional, puede definirse como un derecho individual de ejercicio colectivo de los miembros de una comunidad territorialmente localizada y democráticamente organizada que permite expresar y realizar mediante un procedimiento democrático la voluntad de redefinir el estatus político y el marco institucional fundamentales de dicha comunidad, incluida la posibilidad de constituir un Estado independiente.

Tal derecho se hace reconocible en los textos de las Constituciones democráticas a partir de las demandas ciudadanas y emana directamente del principio democrático sobre el que se fundamenta cada orden constitucional. Por ello, aunque presenta conexiones con el derecho a la autodeterminación y con el principio de protección de los derechos de las minorías, su construcción debe hacerse caso a caso y a partir de cada ordenamiento interno concreto.

El Derecho Comparado aporta el ejemplo de numerosos casos de minorías permanentes de base territorial con déficits de acomodación cuyas tensiones en el seno de sus respectivos Estados se han canalizado a través del derecho a decidir (así designado o no) en los términos definidos, de manera pacífica y efectiva, generalmente mediante la celebración de un referéndum.

La Constitución Española, en la medida que contiene los principios propios de una democracia liberal, ampara sin necesidad de reforma —y precisamente porque materialmente no es posible y requiere de una interpretación evolutiva que defienda una concepción substantiva de democracia— la realización de una consulta a los ciudadanos de Cataluña sobre su futuro político. Así, salvo que se defienda que la Constitución instaure una democracia militante, no parece sostenible que la formulación de una propuesta de cambio del orden territorial, incluida la secesión, sea una propuesta inconstitucional: el principio de la indisoluble unidad de la nación española —que no es un metaderecho fundamental del Estado o del titular de la soberanía— ni impone la unidad perpetua, ni imposibilita, en consecuencia, el desmembramiento territorial, siempre que el proyecto político secesionista se defienda por cauces democráticos.

El derecho a decidir es de titularidad individual —pues su naturaleza jurídica presenta rasgos entremezclados de libertad y de derecho de participación política— pero exige un ejercicio colectivo para dotar de significado cada voluntad individualmente considerada. De este modo, la imputación de la propuesta de cambio del orden territorial corresponde al conjunto de los ciudadanos que pretenden formularla, y solo a ellos (y siempre que sean capaces de asumir sus consecuencias), pues en caso contrario el principio de soberanía concentrada inutilizaría la eficacia de los mandatos que encierra el principio democrático constitucionalizado.

El doble haz de facultades que protege el derecho a decidir —la formulación y la realización de la voluntad de redefinir el estatus político y el marco institucional fundamentales de una comunidad territorial— obliga a los poderes públicos no sólo a no interferir en el ejercicio del derecho sino poner a disposición de la ciudadanía los instrumentos legales necesarios para poder formular y dotar de unidad y significado político la suma de voluntades que en ejercicio del derecho a decidir se quieren expresar. El Estado podrá mantener, así, su discrecionalidad sobre qué y cuándo se consulta, pero no podrá sostener una negativa indefinida de convocar una consulta a la ciudadanía de Cataluña sobre su futuro político territorial, por cuanto ello supondría una desvinculación radical de la eficacia positiva que el sistema confiere a cada derecho constitucional. También obliga a los poderes públicos a tomar en consideración la opinión mayoritariamente expresada si ésta discrepa del *statu quo* territorial constitucionalmente establecido.

La inexistencia de un recurso de amparo por omisión en nuestro ordenamiento puede dificultar la defensa del derecho a decidir ante el no cumplimiento de las obligaciones descritas a nivel interno. Pero convendrá seguir como evoluciona

en un futuro próximo esta cuestión en el marco del Derecho Internacional. De momento, en tal ámbito, se ha reconocido que no es contraria a las normas internacionales una declaración unilateral de independencia no amparada en el derecho a la autodeterminación (dictamen sobre Kosovo). Habrá que ver si, además, el incumplimiento de las obligaciones constitucionales internas que pueden derivarse del derecho a decidir, no acaban por generar una versión más amplia del derecho a la autodeterminación reconocido internacionalmente que ampare, también, el derecho a una secesión correctiva si tal incumplimiento operase —en el sentido indicado por Buchanan—<sup>27</sup> como la producción de una causa justa.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis. «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en Gumersindo Trujillo; Luis López Guerra; Pedro González Trevijano: *La experiencia constitucional (1978-2000)* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- ALÁEZ CORRAL, Benito. «Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España», *REAF*, núm. 22, 2015, págs. 133-186.
- ANDERSON, George. *Federalisme: una introducció*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.
- APARICIO PÉREZ, Miguel Á.: «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad», en M.A García Herrera (coord.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, 1997; págs. 533-553
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè y CORRETJA, Mercè. «El derecho a decidir en Cataluña: cronología de la construcción de un nuevo derecho democrático» [en línea]. *Federalismi.it*, núm. 27, 2015. URL: [http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28881&content=El+derecho+a+decidir+en+Catalu%C3%B1a:+cronolog%C3%ADA+de+la+construcci%C3%B3n+de+un+nuevo+derecho+democr%C3%A1tico&content\\_author=%3Cb%3EMerc%C3%A8+Barcel%C3%B3+i+Serramalera%3C/b%3E+y+%3Cb%3EMerc%C3%A8+Corretja%3C/b%3E](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28881&content=El+derecho+a+decidir+en+Catalu%C3%B1a:+cronolog%C3%ADA+de+la+construcci%C3%B3n+de+un+nuevo+derecho+democr%C3%A1tico&content_author=%3Cb%3EMerc%C3%A8+Barcel%C3%B3+i+Serramalera%3C/b%3E+y+%3Cb%3EMerc%C3%A8+Corretja%3C/b%3E) [Consulta: 08-07-15]
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè [et alter]. *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier, 2015.
- BAYONA ROCAMORA, Antoni. «El 'dret a decidir' i els valors fundacionals de la Unió Europea», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 20, 2014, p. 132-173.

<sup>27</sup> Allan Buchanan: *Secesión: causas y consecuencias del divorcio político*. Barcelona: Ariel, 2013.

- BETHGE, Herbert. «Grundrechtsverwicklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1/ 2, 1982; p. 1-7.
- BERAN, Harry. «A democratic theory of political self-determination for a new world order», 1998. en LEHNING, Percy. *Theories of Secession*. London: Routledge, 1998.
- BOIX PALOP, Andrés: «La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de ‘desconexión’», en J. Cagiao y Conde, G. Ferraiuolo: *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Madrid, 2016.
- BUCHANAN, Allan. «Theories of Secession». *Philosophy and Public Affairs*, p. 31-61. Oxford: Wiley Periodicals Inc, 1997.
- JUSTICE, *Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press. [*Secesión: causas y consecuencias del divorcio político*. Barcelona: Ariel, 2013].
- BURGUES, Michael i GAGNON, Alain, *Democràcies federals*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2013.
- DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1984.  
—*La democracia posible*. Barcelona: Paidós, 2008.
- FOSSAS ESPADALER, Enric: «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», *REDC*, núm. 101, 2014, págs. 273-300
- FRANKERBERG, Günter. «Angst im Rechtsstaat». *Kritische Justiz*, núm. 4. Colonia: C.H. Beck, 1977.
- INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS, «Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes poden ser consultats sobre llur futur polític», *Tres informes sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*. p. 395-450. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2013.
- KEATING, Michael. «The Scottish Independence Referendum and After», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 21, 2015.
- LAPONCE, Jean. *Le Référendum de souveraineté. Comparaisons, critiques et commentaires*, PUL Diffusion, 2010.
- LLIBRE *Blanc de la Transició Nacional de Catalunya*. Consultable en castellano en: [http://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/20140930\\_Llibre-blanc-sobre-la-Transicio-Nacional-de-Catalunya-00001](http://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/20140930_Llibre-blanc-sobre-la-Transicio-Nacional-de-Catalunya-00001)
- LÓPEZ, Jaume. «'Dret a decidir?' Sobre les bases normatives d'un nou principi polític i la seva aplicació al cas català», *Fòrum sobre el Dret a Decidir (II). Els drets de les minories. La construcció jurídica i política del dret a decidir*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, IEA 94, 2015.

- PEGORARO, Lucio. «Para una clasificación 'dúctil' de 'democracia militante'», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 96, 2013, p. 193-225.
- REQUEJO, Ferran i CAMINAL, Miquel. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.
- RIDAO, Joan: *El dret a decidir. La consulta sobre el futur polític de Catalunya*. Barcelona, IEA, 2014.
- TAILLON, Patrick. *Le référendum expressions directe de la souveraineté du peuple?. Essai critiques ur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*. Paris: (Tesi doctoral), 2011.
- TEORÍA y Realidad constitucional*, núm. 37, 2016. Monográfico: «La cuestión catalana».