

# EL DERECHO A DECIDIR DE CATALUÑA: «CROQUIS» DE SITUACIÓN DEL LLAMADO PROCESO CATALÁN

**D**igámoslo claramente: el catalanismo ha llegado a la conclusión que cometió un grave error durante la Transición mezclando en un mismo cesto su «problema» con el vasco. Con la descentralización, Cataluña salió escaldada. La singularidad catalana no quedó suficientemente reconocida, algo que sí sucedió con la realidad vasco-navarra, vía disposición adicional primera de la Constitución. Mientras que Euskadi jugó hábilmente sus cartas, especialmente en el terreno fiscal, Cataluña acabó encabezando el pelotón de la generalización y del «café para todos». La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de 2006 (STC 31/2010) fue la estocada final, un correctivo sin contemplaciones que acabó con los argumentos de quienes todavía creían en la posibilidad de un ensamblaje federal en el marco de la ambigüedad heredada de la Transición. La brecha abierta entre Cataluña y España se hizo entonces tan ancha y profunda como la que engulló el mismísimo proyecto de reforma estatutaria, concebido como el enésimo intento de buscar un mejor reconocimiento de la personalidad de Cataluña y una mejora de sus condiciones materiales de vida.

Ello explica que, en poco tiempo, el catalanismo haya transitado desde posiciones ancladas en actitudes reactivas y emocionales, vinculadas a la lengua y la cultura, hasta posiciones fundadas en motivaciones socioeconómicas, en base a un cálculo racional coste-beneficio, fenómeno ya observado en procesos análogos como el de Quebec. El independentismo se ha desideologizado y se afianza como una aspiración meramente cotidiana. Y también da buena cuenta de que la determinación política de buena parte de la sociedad civil y de las fuerzas políticas demuestra que en Cataluña se asiste a un cambio de rasante sociológico sin precedentes. Prueba de ello son las recientes manifestaciones de la Diada a partir de 2012 o de los 2,3 millones de personas que participaron en el denominado 9-N, un ejercicio de gimnasia democrática de alto valor simbólico.

## JOAN RIDAO

PROFESOR TITULAR ACREDITADO  
DE DERECHO CONSTITUCIONAL.

AUTOR DE "EL DERECHO A DECIDIR.  
UNA SALIDA PARA CATALUÑA Y ESPAÑA".

En cualquier caso, cuando una puerta se cierra otra se abre. En un golpe de audacia, distintas fuerzas políticas catalanas han iniciado un proceso tendente a celebrar la consulta, que ya no puede ser visto como el capricho de unas élites políticas autóctonas. La incertidumbre de este decisivo paso apenas puede ocultar que se vislumbra un cambio histórico, independientemente del desenlace. El paradigma del victimismo se ha transmutado en una firmeza que ha dejado aturcidos a quienes estaban acostumbrados a descabalar las intenciones catalanas con un arancel o una enmienda.

En ese contexto, con «El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España» (RBA, 2014) me propuse analizar, a caballo entre lo que podría considerarse un ensayo divulgativo y una investigación académica, la consideración jurídica de la secesión en los estados democráticos, con el fin de examinar su viabilidad en el caso de Cataluña. Se trataba, pues, de examinar el conjunto de pautas y normas que han regido estas situaciones para, a partir de ahí, apuntar en qué medida el derecho interno español, pero también el derecho internacional y el europeo son suficientes para regularlas o si son necesarias medidas políticas adicionales para resolver los conflictos derivados de la expresión de la voluntad colectiva de los pueblos, y en particular la aspiración de las instituciones catalanas de celebrar una consulta popular sobre el futuro político de Cataluña.

En este sentido, no hay duda que cabe partir del hecho de que el derecho internacional no contempla la secesión como derecho. Antes al contrario, consagra el llamado principio de integridad territorial de los estados en base al hecho de que la comunidad internacional la conforman este tipo de estructuras jurídico-políticas, que, como es lógico, son la fuente y los destinatarios directos de aquél. Eso es precisamente lo que explica su limitada efectividad en la cuestión abordada, ya que, por encima de todo, el derecho internacional da cobertura a la naturaleza y los intereses de

sus propios creadores, los estados, como sujetos internacionales más destacados. De ahí que no debe sorprender en absoluto que la comunidad internacional haya mostrado tradicionalmente una actitud más bien refractaria a la hora de admitir la secesión de los estados que la conforman, aunque, también es verdad que, en ocasiones, lo ha hecho ante procesos de desmembramiento como los de la exURSS y Yugoslavia, o bien con motivo de pactos internos como el de la República Checa y Eslovaquia. Por lo demás, es indudable que ha ido restringiendo la aplicación del clásico derecho a la autodeterminación, enunciado históricamente por Naciones Unidas y distintos pactos internacionales de derechos, a fenómenos de descolonización, llegando a excluirlo en los casos de secesión de territorios de estados ya constituidos, especialmente si son democráticos y respetan los derechos individuales y singularidades de carácter cultural o lingüístico.

**El independentismo  
se ha desideologizado y se afianza  
como una aspiración meramente  
cotidiana**

Con todo, a lo largo de las páginas del trabajo reseñado pongo de relieve que el Tribunal Internacional de Justicia, a pesar de no haberse pronunciado sobre el derecho a la autodeterminación ni sobre el derecho general a la secesión,

afirmó en el celeberrimo Dictamen sobre Kosovo, de julio de 2010, que la declaración de independencia de la Asamblea de ese territorio exserbio no había vulnerado ninguna norma aplicable del derecho internacional, en el contexto particular de la administración provisional de Kosovo. Además, y eso es lo más relevante, en dicha decisión se observa un cambio en la atávica actitud de la comunidad internacional y de las organizaciones globales y regionales que tiene sus antecedentes en la no menos célebre Opinión Consultiva de la Corte Suprema de Canadá en relación con la secesión de Quebec, de agosto de 1998. Sin duda, puede decirse que con dicho Dictamen se inauguró una nueva era y lo que yo denomino como proceso de «juridificación» de un derecho a la secesión válido para los estados democráticos, como el español, en base a una reinterpretación del propio derecho constitucional interno de los estados, más incluso que en el derecho internacional.

**Se vislumbra un cambio histórico, independientemente del desenlace. El paradigma del victimismo se ha transmutado en una firmeza que ha dejado aturridos a quienes estaban acostumbrados a descabalgár las intenciones catalanas con un arancel o una enmienda**

En efecto, para la alta corte canadiense, la fuente de la secesión no es exclusivamente jurídica («la Constitución no es sólo lo que está escrito»), pues hay que tener en cuenta el contexto sociopolítico para arbitrar un procedimiento no sólo constitucional sino también viable en la práctica. Además, de acuerdo con la tradición jurídica anglosajona, la Corte manejó las fuentes del federalismo, la democracia, la constitución, la primacía del derecho y el respeto a las minorías para dar respuesta a la cuestión planteada por el gobierno federal canadiense, contrario a la secesión de la provincia quebequesa. Así, afirmó que dicha «nación distinta» no tenía

derecho a la secesión unilateral, y que el derecho internacional lo ampara, ciertamente. Pero, renglón seguido, declaró que la inconstitucionalidad de esa unilateralidad no negaba, a su juicio, la posibilidad de la secesión si ésta era el producto de una voluntad clara y manifiesta, con lo que, esa sola circunstancia debía conducir al Gobierno federal y al de la provincia a negociar un proceso reglado que culminara, llegado el caso, a una eventual reforma constitucional.

En suma, la Corte Suprema de Canadá partió de la validez del referéndum en caso de que la pregunta fuera clara y se constatará la existencia de una amplia mayoría favorable a la secesión, por tratarse de una decisión de especial trascendencia, de la que podía derivarse una potencial alteración del estatus político de todo el estado, que afectara no sólo la condición civil, sino también la política, de muchas personas. Precisamente, esta «doctrina canadiense», y la ulterior «Ley [federal] de la claridad» que la concretó, sirvieron de inspiración en el caso del referéndum de secesión de Escocia, como se desprende de los términos del acuerdo de octubre de 2012 entre el Gobierno del Reino Unido y el escocés, y que, sin duda, como se analiza en el libro, cumple con las dos exigencias básicas emanadas de la experiencia quebequense: la aplicación del principio democrático por acuerdo bilateral y una pregunta clara.

En cuanto al Estado español, huelga decir que la Constitución española proclama la indisoluble unidad de la «Nación española» y, por tanto, no reconoce el derecho de secesión. Sin embargo, como ha advertido la reciente STC 42/2014 sobre la «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña», no hay en dicho Texto un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional, además de que el llamado derecho a decidir (al que alude expresamente la resolución) no es equivalente al derecho a la autodeterminación y tiene «sustantividad propia»: constituye, en opinión del alto tribunal, una aspiración política amparada por la libertad de expresión y el derecho de participación. Lo relevante es que, con esa declaración, el Tribunal Constitucional, al margen de anular la parte más polémica y dudosa de la declaración parlamentaria (la afirmación de que Catalunya es un ente político soberano), varió su doctrina anterior, señaladamente la STC 103/2008 sobre la Ley de consulta vasca (o Plan Ibarretxe II), en la que sostuvo sin aparente sonrojo

que la consulta proyectada por la Ley 9/2008 no sólo afectaba el fundamento del orden constitucional vigente, al poner en cuestión la identidad y la unidad del sujeto soberano, sino también que existen determinados límites implícitos en la Constitución, y entre ellos, la unidad indisoluble del Estado.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en derecho comparado existen numerosos estados compuestos que admiten en sus respectivas Constituciones la capacidad de los poderes políticos subestatales para convocar referendos en esos territorios, algo que, como es sabido, no sucede en el caso español. En efecto, ello es así debido a la débil constitucionalización de esa figura propia de la democracia directa, dada la tradicional determinación del sistema político español de fortalecer el sistema de democracia representativa; pero también gracias a la impermeabilización constitucional a estos efectos de las comunidades autónomas debido a una prevención del constituyente y del legislador español ante un eventual «uso autodeterminista». Todo lo cual ha acabado por confinar en el baúl de los recuerdos el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución, ya de por sí infrutilizado por las instituciones del Estado, incluso en el supuesto de que recaiga fácilmente la autorización de las autoridades centrales.

Ello no deja de ser paradójico. No se olvide que la Carta Magna española no contiene ninguna interdicción para que una comunidad autónoma pueda consultar directamente a la ciudadanía sobre cuestiones que son de su interés y competencia, siempre que esa consulta se realice al amparo de una competencia propia y mediante un procedimiento diferente, y previendo unas consecuencias diferentes, a las del referéndum. Y todo ello con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre una cuestión de relevancia política, sin que ello tenga necesariamente ninguna afectación inmediata sobre la unidad e identidad del sujeto de la soberanía. En este sentido, como se desprende de la STC 103/2008 del Plan Ibarretxe, pero incluso de la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán, no hay duda de que las consultas populares «no referendarias», caracterizadas por el propio Tribunal, constituirían un legítimo instrumento de democracia participativa para la expresión de la opinión de grupos y personas, al no apelar directamente al cuerpo electoral mediante el voto y siguiendo un procedimiento y unas garantías electorales.

En este marco, la posición de los que defienden la convocatoria de una consulta popular sobre el futuro político de Cataluña parte de considerar que ésta no es en sí misma incompatible con el marco constitucional y legal. Precisamente, la naturaleza consultiva del referéndum, entienden, debería permitir su aplicación en el caso concreto del «derecho a decidir» como fórmula idónea para iniciar un proceso democrático y no para definir una realidad jurídica definitiva que dependería de una negociación política posterior. Por el contrario, el Gobierno español y los partidos mayoritarios sostienen que la Constitución española consagra democráticamente el carácter unitario de España y la soberanía también única del pueblo español, basada en un proceso constituyente fundado igualmente en la voluntad popular. Además, de que los referendos consultivos están previstos constitucionalmente para someter a consulta de los ciudadanos decisiones políticas de especial trascendencia en todo el Estado y no en una parte del territorio. Es decir, que sólo se puede consultar lo que se puede decidir efectivamente, y no llevar a cabo consultas meramente especulativas. De modo que, si Cataluña sola, esto es, de forma unilateral, no puede decidir jurídicamente su separación de España, tampoco puede técnicamente consultar sobre la

**La posición de los que defienden la convocatoria de una consulta popular sobre el futuro político de Cataluña parte de considerar que ésta no es en sí misma incompatible con el marco constitucional y legal. Precisamente, la naturaleza consultiva del referéndum, entienden, debería permitir su aplicación en el caso concreto del «derecho a decidir» como fórmula idónea para iniciar un proceso democrático y no para definir una realidad jurídica definitiva que dependería de una negociación política posterior**

**En suma, lo que los gobiernos canadiense y británico han asumido, ni que sea instrumentalmente, para conocer necesariamente la voluntad real y fundamentada del pueblo quebequés y escocés, y para iniciar un proceso político que desenlace en la realización de una consulta popular, en el caso español se ha convertido en algo física y metafísicamente imposible. Y en el punto de ignición de un proceso llamado a ser rupturista**

cuestión ni que sea prospectivamente. Y, rizando el rizo, si no puede consultar, tampoco puede ser receptora de una delegación de la competencia estatal vía artículo 150.2 de la Constitución.

En suma, lo que los gobiernos canadiense y británico han asumido, ni que sea instrumentalmente, para conocer necesariamente la voluntad real y fundamentada del pueblo quebequés y escocés, y para iniciar un proceso político que desenlace en la realización de una consulta popular, en el caso español se ha convertido en algo física y metafísicamente imposible. Y en el punto de ignición de un proceso llamado a ser rupturista. Puesto que, en ese escenario de bloqueo, las instituciones catalanas y la mayoría de partidos han decidido recientemente superar tanto obstáculo con la convocatoria de unas elecciones de corte plebiscitario, como antesala de una eventual declaración unilateral de independencia en caso de obtenerse una mayoría soberanista, que permita, o bien un replanteamiento por parte del gobierno español, autorizando una consulta a la escocesa, o bien, incluso sin esperar la respuesta española, consumir la ruptura y la consecución de un estado propio con el apoyo de la comunidad internacional.



Revista Vasca de Administración Pública, nú. 99-100

[http://www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvap/es/contenidos/informacion/rev\\_vasca\\_adm\\_pub/es\\_def/index.shtml](http://www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvap/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_pub/es_def/index.shtml)

## **ELENA ODRIOZOLA BELÁSTEGUI**

(DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN, 1967).

Tras ocho años en una agencia de publicidad, en 1997 empezó a trabajar exclusivamente como ilustradora. Desde entonces ha ilustrado portadas, carteles y algo más de cien libros, publicados en España, Francia, Reino Unido, México y Taiwán. Sus libros han sido editados en euskera, castellano, gallego, catalán, inglés, francés, portugués, chino, japonés, coreano, alemán, italiano, neerlandés, polaco y turco. En 2005 fue seleccionada para la exposición «Ilustrísimos. Panorama de la ilustración infantil y juvenil en España», en el marco de la Feria del Libro de Bolonia, donde España fue el país invitado. En 2006 recibió el segundo premio a las mejores ilustraciones infantiles y juveniles por su trabajo en la obra «La princesa que boste-

zaba a todas horas». Se encuentra incluida en la selección de autores elaborada por Martin Salisbury en su libro *Play Pen*, de 2007. En 2009 y 2013 recibió el Premio Euskadi de Ilustración por su trabajo en los libros «Aplastamiento de las gotas» y «Tropecista». En 2010 fue seleccionada para la exposición de la Feria del Libro de Bolonia. Y ese mismo año y en el 2012 para la XX Mostra Internazionale d'illustrazione per l'Infanzia «Le immagini della fantasia», en Sármede, Italia. Recibió en 2010 el CJ Picture Book Award en la categoría «New Publications» por el libro *Oda a una estrella*. Incluida en la lista de honor del Ibbby en 2014 con el libro «Eguberria». Candidata en 2012, 2013, 2014 y 2015 al Astrid Lindgren Memorial Award.

