



**Informe sobre la Sentència del Tribunal Constitucional,
de 25 de març de 2014, relativa a la Resolució 5/X del
Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la
Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de
Catalunya**



Informe coordinat per l'Institut d'Estudis Autònoms, a partir de les aportacions dels Serveis Jurídics de la Generalitat; de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern del Departament de Governació i Relacions Institucionals; d'experts en dret constitucional, i de les al·legacions dels lletrats del Parlament de Catalunya.

I. Introducció

La sentència del Tribunal Constitucional referenciada a l'encapçalament, que estima parcialment la impugnació promoguda pel Govern de l'Estat contra la Declaració del Parlament de Catalunya de 23 de gener de 2013, basa la seva decisió en tres argumentacions i declaracions fonamentals:

Primera i preliminar, malgrat que reconeix que la Declaració impugnada té un “marcado caràcter polític”, declara que té també caràcter jurídic i produeix efectes d'aquesta naturalesa i, com a conseqüència, conclou que ha de ser admesa i pot ser objecte d'enjudiciament per part del Tribunal.

Segona, l'atribució al poble de Catalunya de la qualitat de subjecte polític i jurídic sobirà, recollida com a “principi primer” de la Declaració en termes de present i no “como mandato de futuro”, vulnera l'article 1.2 de la Constitució, que atribueix la sobirania nacional de manera exclusiva i indivisible a la totalitat del poble espanyol, i l'article 2 que declara la unitat de la Nació espanyola. Sobre aquesta base declara inconstitucional i nul el principi primer de la Declaració impugnada¹.

Tercera, enfront del que defensa l'Advocat de l'Estat en les seves al·legacions, la inconstitucionalitat del principi primer no l'estén la sentència a la resta de la Declaració en la qual es proclama el “dret a decidir” i es concreta el procés per exercir-lo. La sentència afirma que la proclamació d'aquest dret continguda en aquesta part de la Declaració i els principis en els quals es fonamenta “son adecuados a la Constitución” i “dan cauce” a la possibilitat de fer una interpretació conforme a la Constitució en la mesura que aquest dret “no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución o como una atribución de soberanía no reconocida en ella”.

¹ Que, literalment, diu que “El poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà”.

L'Advocat de l'Estat en representació del Govern al·legava que calia declarar inconstitucional i nul·la, de forma íntegra, tota la Resolució impugnada ja que al seu parer la Declaració del Parlament constituïa un acte d'insubmissió a la Constitució i una iniciativa tendent a alterar unilateralment l'equilibri de l'Estat espanyol. Per això mateix sostenia que el dret a decidir del poble de Catalunya només podria existir i, conseqüentment, només podia exercir-se, quan, un cop culminada la reforma constitucional, el poble espanyol sobirà li ho reconegués d'acord amb el procediment constitucionalment establert. Afirmava també que un Parlament autonòmic no podia impulsar polítiques que estiguin “en absoluta contradicció con la Constitución”.

Enfront d'aquestes al·legacions, la sentència declara que és constitucionalment possible l'exercici “del dret dels ciutadans de Catalunya a decidir” el seu futur polític col·lectiu si es respecten els límits que deriven del fet que, des de la perspectiva, aquest poble no és titular de la sobirania ni del dret a l'autodeterminació. Aquests són els dos únics límits que imposa el Tribunal. En conseqüència, la sentència declara que totes les referències al dret a decidir contingudes a la Declaració “no son inconstitucionales” si s'interpreten d'acord amb la doble limitació apuntada en els termes que analitzarem immediatament.

II. Objecte de l'informe

La sentència té la virtut de la brevetat i de centrar el seu objecte d'enjudiciament i la seva argumentació exclusivament en les tres qüestions de fons que s'acaben d'esmentar, sense fer *excursus* innecessaris. Aquest informe seguirà aquesta mateixa pauta. Concretament analitzarem de la manera més breu i directa possible:

Primer, els problemes que suscita la caracterització de la Declaració com a acte no solament polític sinó també jurídic; però, al mateix temps, també

abordarem les conseqüències que es poden derivar del fet d'haver reconegut efectes jurídics als mandats que s'hi contenen.

En segon lloc, farem referència als fonaments de la inconstitucionalitat declarada del primer principi de la Declaració i als efectes pràctics que se'n poden derivar, que, podem avançar ja que la pròpia sentència limita o acota de manera estricta.

Finalment, dedicarem una especial atenció a l'abast del reconeixement del "dret a decidir" i, molt en particular, als efectes pràctics que la sentència li reconeix relacionats amb la possibilitat de realitzar actes de defensa i preparació de l'exercici d'aquest dret i, sobretot, a la possibilitat de realitzar a Catalunya consultes o referèndums consultius per conèixer quina és la voluntat dels catalans i catalanes sobre el futur polític col·lectiu, de manera prèvia a l'inici d'un hipotètic procés de reforma constitucional.

III. Atribució de caràcter jurídic a la Resolució 5/X

Pel que fa a l'atribució del caràcter jurídic a la Resolució 5/X té cal recordar d'entrada que les al·legacions efectuades pels Lletrats del Parlament de Catalunya posaven èmfasi en el fet que la Resolució era un instrument propi de la funció d'impuls de l'acció política i de govern i que, en conseqüència, era un acte de naturalesa política que no generava efectes jurídics reals i concrets perquè la seva eficàcia es limitava a expressar una declaració de voluntat i un propòsit polític. La conseqüència lògica d'aquest raonament era la impossibilitat que la Resolució tingués capacitat, *per se*, per infringir cap disposició integrant del bloc de la constitucionalitat, per la qual cosa la impugnació formulada pel Govern de l'Estat havia de ser inadmesa a tràmit.

La postura processal de la representació del Parlament de Catalunya no constituïa un posicionament que respongués a plantejaments forçats o

esbiaixats, sinó que, àdhuc, el Dictamen 147/2013 emès en data 28 de febrer de 2013 pel Consell d'Estat, alt òrgan consultiu de Govern de l'Estat, ja reflectia els dubtes que plantejava la impugnació de la Resolució 5/X, fins al punt que dos consellers van formular sengles vots particulars² en què defensaven que la Resolució del Parlament de Catalunya tenia una naturalesa política que la convertia en no idònia per ser objecte del procés constitucional regulat en el Títol V de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional.

La sentència analitzada no acull les pretensions de la representació lletrada del Parlament de Catalunya, i, tot partint de la consideració que la Resolució 5/X constitueix un acte perfecte i definitiu que configura una manifestació acabada de la voluntat de la cambra, declara que la Resolució té caràcter jurídic i produeix efectes d'aquesta naturalesa, sense perjudici del seu marcat caràcter polític.

Segons la sentència, la Resolució no té efectes vinculants ni per als ciutadans ni per a l'acció de Govern, però aquesta manca de vinculatorietat no determina una correlativa manca d'efectes jurídics, ja que el caràcter jurídic no s'esgota en allò que és vinculant. En tal sentit, el Tribunal raona que la declaració de sobirania del punt primer de la Declaració és susceptible de produir efectes jurídics en la mesura que pot entendre's com el reconeixement a aquells que han de dur a terme un procés de diàleg i negociació amb els poders públics, d'unes atribucions superiors a aquelles que deriven de l'autonomia que tenen reconeguda per la Constitució. Tot seguit, el Tribunal afegeix, com a segon argument, que el caràcter assertiu de la Resolució reclama el compliment d'unes actuacions concretes, essent aquest compliment susceptible del control parlamentari previst per a les resolucions aprovades pel Parlament.

El plantejament que adopta el Tribunal pot ser valorat des d'una doble perspectiva: d'una banda, la que configuren els arguments que aporta la

² Els vots particulars corresponen als consellers Fernando Ledesma Bartret i Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón.

sentència per atribuir caràcter jurídic a un acte parlamentari de naturalesa netament política; de l'altra, les conseqüències que té, per al procés del dret a decidir, aquesta atribució d'efectes jurídics a la Resolució 5/X.

Començant per la primera de les perspectives indicades, cal fer notar que els esforços argumentals -febles i contradictoris- en què intenta fonamentar-se el Tribunal no deixen de fer palès el contrari del que intenta demostrar, és a dir, la naturalesa manifestament política de la resolució impugnada, ja que la sentència no és capaç de descobrir cap efecte jurídic, real i efectiu, que estigui vinculat de forma directa al contingut de la declaració adoptada del Parlament de Catalunya.

El Tribunal, amb la finalitat de justificar la seva competència per poder pronunciar-se sobre la Resolució, situa el seus arguments en un terreny inconsistent: el de la teòrica potencialitat dels efectes de la Declaració i no en la seva realitat efectiva i tangible. D'aquesta manera, d'una banda, converteix una legítima consideració política del Parlament predicant el caràcter sobirà del poble de Catalunya, en una prescripció que, a ulls del Tribunal, pot ser *susceptible* de produir efectes jurídics. Es tracta d'uns eventuais efectes futurs -evanescents i inconcrets perquè no són precisats més enllà de la seva formulació genèrica- que no deriven de forma directa de la resolució, sinó de la hipòtesi que, amb caràcter preventiu, formula el Tribunal.

De l'altra, contra la doctrina consolidada del dret parlamentari, que atribueix caràcter exclusivament polític a les resolucions parlamentàries d'impuls de l'acció política i de govern que posicionen les institucions representatives de la voluntat popular, respecte de temes d'interès per la ciutadania, la sentència atribueix caràcter jurídic al conjunt de la resolució del Parlament pel fet que, segons afirma el Tribunal, reclama el compliment d'actuacions concretes, el compliment de les quals és susceptible de control parlamentari. La sentència,

doncs, obvia tant la literalitat com el sentit profund dels preceptes del Reglament del Parlament de Catalunya que emparaven el posicionament parlamentari, i transforma l'impuls *polític* de la resolució en un impuls *jurídic*.

La conseqüència directa d'aquesta nova doctrina i dels arguments en què es fonamenta és l'habilitació al Tribunal per pronunciar-se sobre l'adequació al bloc de la constitucionalitat d'una manifestació de voluntat política de la institució que representa els ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

En tot cas, el fet d'haver entrat a jutjar un acte de naturalesa política, fruit de l'exercici de la funció d'impuls polític, pot constituir un precedent perillós i no desitjable de cara a l'adequada diferenciació entre l'àmbit polític i el jurídic i, per tant, a l'adequada precisió dels límits de la jurisdicció constitucional.

La segona de les perspectives anteriorment indicades feia referència a les conseqüències que té, per al procés del dret a decidir, l'atribució d'efectes jurídics a la Resolució 5/X. Cal afegir, ara, que un punt essencial que hem de tenir en compte en analitzar aquesta segona perspectiva rau en el fet que la sentència considera que la major part del contingut de la Resolució aprovada pel Parlament de Catalunya s'adequa a la Constitució en els termes que s'analitzaran més endavant.

La conjuminació d'ambdues notes -caràcter jurídic de la resolució i la seva adequació constitucional- té la virtualitat de donar un sòlid emparament jurídic a les actuacions endegades per les institucions catalanes - singularment, Govern de la Generalitat, Parlament de Catalunya i ens locals- per fer efectiu el dret a decidir, emparament que s'afegeix a la cobertura política inherent a la resolució parlamentària. És més, aquestes actuacions no es mouran, a partir d'ara, en el terreny de la voluntat política, sinó que, d'acord amb la interpretació de la sentència, resulten obligades en funció del caràcter assertiu que la decisió constitucional reconeix a la Declaració parlamentària que reclama el compliment d'unes actuacions concretes.

En el mateix sentit, es pot afirmar, amb tota certesa, que les nombroses iniciatives impulsades per la societat civil catalana per impulsar el dret a decidir del poble de Catalunya es duran a terme, a partir de la resolució del procés constitucional, en un marc jurídic i polític que les empararà i reforçarà.

En definitiva, podem concloure que a partir del pronunciament constitucional, tots els actors polítics, públics i privats, de Catalunya, que impulsen el procés del dret a decidir, disposen, en la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, d'una cobertura jurídica i política, sòlidament consistent, que nodrirà de legitimitat les seves actuacions davant de les instàncies estatals i de la pròpia comunitat europea i internacional.

IV. Inconstitucionalitat del reconeixement de la sobirania i del dret a l'autodeterminació al poble de Catalunya

Pel que fa a la declaració d'inconstitucionalitat del reconeixement al poble de Catalunya del caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà, continguda en el principi primer de la Declaració, cal destacar:

Primer, que, com ja hem apuntat abans, la sentència basa aquesta declaració en una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que, com hem apuntat, dedueix de l'atribució de la sobirania nacional al poble espanyol i de la unitat de la nació espanyola (arts 1.2 i 2 de la Constitució) que la sobirania rau de forma exclusiva i indivisible en el poble espanyol, sense que cap part d'aquest poble pugui atribuir-se-la. I a aquest poble espanyol, en tant que titular de la sobirania, li correspon en exclusiva el poder constituent. En definitiva, la Constitució no atribueix al poble de Catalunya la qualitat de sobirà i no li atorga el poder constituent.

Segon, l'aplicació d'aquesta doctrina a la Declaració enjudiciada i la conseqüent declaració d'inconstitucionalitat deriva, essencialment, del fet de no

haver acceptat el caràcter polític d'aquesta Declaració. Allò que en una declaració política podia ser interpretat com una reivindicació o com una pretesa constatació fàctica, en atribuir-li valor i efectes jurídics "de present", permeten que la sentència arribi a la conclusió esmentada. Per això en les al·legacions dels Advocats del Parlament la proclamació del caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà es lligava al caràcter polític de la Declaració.

Tercer, tanmateix, la novetat que aporta la sentència, i que cal destacar per la seva transcendència pràctica, és que, en plena coherència lògica amb tot el seu plantejament de fons, acota o limita expressament els efectes de la declaració d'inconstitucionalitat exclusivament a dos fets: al no reconeixement del dret a l'autodeterminació del poble de Catalunya i al vet constitucional a la possibilitat de convocar unilateralment un referèndum d'autodeterminació per decidir sobre la seva integració a Espanya; però la declaració d'inconstitucionalitat no afecta, en canvi, a la resta de la Resolució 5/X ni al dret a decidir, tal i com s'hi proclama i defineix.

Com queda dit, la sentència declara que, segons la Constitució, el poble de Catalunya en no ser jurídicament sobirà, no té poder constituent i, en conseqüència, "no puede quebrar, **por su sola voluntad** ...la unidad de la Nación española" i, en definitiva, no pot modificar "por su sola voluntad" l'ordenament constitucional. Per això li nega la titularitat del dret a l'autodeterminació, ja que jurídicament aquest dret comporta el dret a alterar unilateralment el marc constitucional i, per això mateix, segons la sentència, "en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma (tampoco) puede convocar unilateralmente un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España".

Aquestes dues declaracions, la negació del dret a l'autodeterminació i el vet a convocar unilateralment una consulta d'autodeterminació són, sens dubte, un

límit clar que el Tribunal imposa a l'exercici del dret a decidir que posteriorment la sentència reconeix al poble de Catalunya. Tanmateix, el Tribunal no estén aquest vet a d'altres referèndums i consultes que no suposin l'exercici d'un poder sobirà o d'un dret d'autodeterminació. Això queda clar en la part de la sentència dedicada al dret a decidir que s'analitza en el proper apartat d'aquest informe.

V. **Reconeixement i contingut del “dret a decidir”**

L'aspecte més nou, rellevant i a la pràctica més transcendent de la sentència és, sens dubte, el relatiu al “dret a decidir”, que el Tribunal reconeix com a dret que pot emparar la realització d'activitats adreçades a “preparar” i “defensar” la separació de Catalunya i a instar la “consecució efectiva” d'aquest objectiu en el marc dels procediments de reforma de la Constitució.

La sentència parteix de la premissa, reiterada en moltes altres resolucions precedents, que l'ordenament constitucional espanyol no respon a un model de “democràcia militant” i que, en conseqüència, tenen cabuda en aquest ordenament concepcions “que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional”, com seria el cas, en el context enjudiciat, d'un canvi en el reconeixement del dret a l'autodeterminació o fins i tot en la titularitat de la sobirania o, com diu la sentència, “la voluntad de alterar (el) estatus jurídico” d'una Comunitat Autònoma³.

Cal remarcar, però, que la sentència no concreta o limita el dret a decidir únicament en la possibilitat o la facultat d'impulsar un procés de reforma constitucional, com pretenia l'Advocat de l'Estat (i com sembla apuntar la STC 103/2008, relativa al Pla Ibarretxe), sinó que, per primera vegada, declara de

³ Recordem que l'Advocat de l'Estat sembla oblidar aquesta premissa en alguna de les seves al·legacions, especialment quan nega que Parlament autonòmic pugui impulsar polítiques que estiguin “en absoluta contradicción con la Constitución”.

forma explícita, que de la premissa inicial de la inexistència d'una democràcia militant es deriva com a conseqüència que els poders públics d'una Comunitat Autònoma –i no només els particulars, com sostenia un sector doctrinal- poden legítimament realitzar activitats adreçades a “preparar i defensar” l'objectiu polític que estimin convenient sempre que aquestes activitats es realitzin sense vulnerar “los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales”. I, lògicament, aquestes activitats de preparació i defensa es poden realitzar abans que s'hagi produït una reforma constitucional que aculli el contingut de la reivindicació. Com veurem, la implementació dels objectius als quals responen els actes de preparació i defensa poden afectar tots els espanyols i, des de la perspectiva jurídica, poden requerir una reforma constitucional, però això no implica que amb caràcter previ a l'inici del procés de reforma constitucional, com a acte de preparació, no es pugui consultar, a través d'un referèndum o una consulta no vinculants, els ciutadans d'una Comunitat Autònoma. Tornarem sobre això immediatament.

De moment cal recordar d'entrada que el fet d'haver declarat que els poders públics poden realitzar activitats de defensa i preparació de l'exercici del dret a decidir té d'entrada uns efectes jurídics pràctics molt rellevants ja que poden legitimar constitucionalment les mesures que han anat adoptant, no només diversos col·lectius i organitzacions socials, en tant que entitats privades, sinó també els poders públics a Catalunya, i especialment la Generalitat, per tal de preparar i defensar l'exercici del dret a decidir. Així, per exemple, la constitució del Consell Assessor per a la Transició Nacional, que l'Advocat de l'Estat esmenta de manera expressa en les seves alegacions, així com d'altres organismes establerts per la Generalitat, resten definitivament legitimats des del punt de vista constitucional. Igualment queden legitimades de manera incontrovertible les declaracions i manifestacions realitzades en defensa de l'exercici del dret a decidir que s'han portat a terme i les que es puguin portar a terme en el futur, mentre respectin, com diu la sentència, els principis

democràtics, els drets fonamentals i la resta dels mandats constitucionals, entre els quals, enfront del que al·lega l'Advocat de l'Estat, no s'hi pot incloure l'exigència d'una reforma prèvia de la Constitució, per la simple i bona raó que aquesta exigència el Tribunal només la imposa en la fase de l'aplicació efectiva dels resultats obtinguts en l'etapa de preparació o, com diu la sentència, per les activitats adreçades a "(intentar)...la consecució efectiva" d'aquests objectius.

Acceptat que constitucionalment la sobirania resideix exclusivament en el poble espanyol i que la Constitució espanyola no preveu un dret a la separació unilateral d'una Comunitat Autònoma, no pot sorprendre la conclusió a què arriba la sentència, segons la qual, des de la perspectiva jurídica, l'efectivitat pràctica d'aquests objectius, des de la perspectiva jurídica, pot requerir l'aplicació dels procediments de reforma constitucional en el cas que no tinguin cabuda en la Constitució vigent. Per això, com queda dit, el Tribunal després de reconèixer la possibilitat de realitzar actes de defensa i preparació de les propostes polítiques que s'estimin pertinents afegeix que l'intent de fer-les efectives s'ha de realitzar en el marc dels procediments de reforma de la Constitució.

En aquest sentit la sentència recorda la facultat que té el Parlament d'iniciar un procés de reforma constitucional mitjançant la presentació d'una proposta de reforma de la Constitució a través dels procediments previstos en l'article 87.2 CE i, malgrat que adverteix que aquesta iniciativa no té efectes vinculants (no predetermina el resultat, diu), afirma que en virtut del deure de lleialtat constitucional, si es formula aquesta proposta "el Parlamento español deberá entrar a considerarla"⁴.

⁴ Tot i que amb aquest incís la sentència sembla insinuar que les Corts haurien d'admetre a tràmit la proposta, no arriba però tan lluny com el Tribunal Suprem del Canadà en el seu Pronunciament o Opinió de 20 d'agost de 1998, citat a la sentència, ja que en el cas canadenc el Tribunal Suprem proclama que en el cas d'un resultat clar en un referèndum amb una pregunta clara favorable a la separació d'una Província obliga a la Federació i a la resta de les Províncies a negociar lleialment la separació amb la Província que ha celebrat el referèndum.

La necessitat de seguir la via de la reforma constitucional per implementar els resultats dels actes preparatoris de l'exercici del dret a decidir si aquests són favorables a una opció que no té cabuda en la Constitució, la reconeix implícitament però clarament la Declaració enjudiciada en fer referència al respecte del principi de legalitat –per això la sentència accepta la seva constitucionalitat en aquest aspecte- i ha estat reconeguda de manera explícita pel Parlament de Catalunya en altres resolucions com ara, destacadament, en la Proposició de Llei de 16 de gener de 2014 en la qual sol·licita a les Corts Generals la delegació de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya. En efecte, en el preàmbul d'aquesta Proposició es defensa la constitucionalitat del referèndum del qual es demana la delegació de la convocatòria en el fet que tindria una “naturalesa consultiva ...(i estaria adreçat) a iniciar un procés democràtic i no a definir per si mateix una realitat jurídica que dependrà de la negociació política posterior i de l'aplicació dels resultats del referèndum d'acord amb el principi de legalitat i sense excloure, naturalment, els processos de reforma constitucional.”

Per completar l'anàlisi d'aquesta qüestió i concloure aquest informe, cal que donem una resposta específica a l'interrogant que hem obert més amunt sobre si la sentència dóna o no cobertura constitucional a la possibilitat que en una Comunitat Autònoma, com a mesura de preparació de l'exercici del dret a decidir el seu futur polític col·lectiu, es pugui convocar una consulta o un referèndum prèviament a l'obertura d'un procés de reforma constitucional.

VI. Constitucionalitat dels referèndums i consultes de caràcter consultiu no vinculades al dret d'autodeterminació.

Per donar resposta a l'interrogant plantejat cal partir de les dues declaracions, perfectament compatibles, que vertebran la sentència objecte d'aquest informe: el vet a la possibilitat que la Generalitat convoqui unilateralment un referèndum d'autodeterminació per decidir sobre la integració de Catalunya a Espanya,

com a conseqüència del refús del Tribunal al pretès caràcter sobirà del poble català i del dret a l'autodeterminació i, d'altra banda, el reconeixement dins "del dret a decidir" de totes les activitats de preparació que respectin els principis democràtics, els drets fonamentals i la resta dels mandants constitucionals i, molt especialment, sempre que la implementació efectiva dels resultats de les activitats de preparació es produeixi en el marc dels procediments de reforma de la Constitució en el cas, naturalment, que la proposta sorgida dels actes de preparació sigui contrària al que estableix la Constitució vigent.

La interpretació conjunta i sistemàtica d'aquestes dues declaracions porta dreturerament a concloure que entre les activitats de preparació incloses en l'exercici del dret a decidir s'hi poden incloure, sens dubte, qualsevol mena de referèndum o consulta adreçada a conèixer la voluntat dels ciutadans sobre el futur polític de Catalunya sempre que no es configuri com un referèndum d'autodeterminació, basat en un pretès dret a l'autodeterminació, és a dir, sempre que es tracti d'un referèndum o una consulta el resultat del qual no vinculi jurídicament els poders públics i la seva implementació, cas que el resultat no encaixi en la Constitució, s'implementi mitjançant el procés de reforma de la Constitució en el qual l'Estat, com a titular del poder de reforma constitucional, no perdi la llibertat de decisió.

O, dit ara en positiu, les dues declaracions prèvies contingudes en la sentència porten dreturerament a concloure que tenen cabuda en les activitats preparatòries incloses en l'exercici del dret a decidir qualsevol mena de referèndum o consulta adreçada a conèixer la voluntat dels ciutadans que tingui caràcter consultiu i que accepti, de manera tàcita o explícita, que la implementació dels seus resultats, en el supòsit que siguin favorables a una opció contrària a allò que preveu la Constitució, requerirà una negociació amb l'Estat i una reforma de la Constitució.

Aquesta és la interpretació que cal donar a l'incís que estableix que "una Comunidad Autònoma no puede unilateralment convocar un referèndum de

autodeterminación para decidir sobre su integración en España” que molt significativament la pròpia sentència diu expressament, en aquest mateix incís, que “infereix” del fet que la sobirania correspon al poble espanyol i no al poble català: mentre es tracti d’un referèndum o d’una consulta que no es vulgui fonamentar en la seva convocatòria i en la implementació dels seus resultats en la sobirania del poble català, es pot convocar com a activitat preparatòria en l’exercici del dret a decidir.

Aquesta conclusió es confirma de manera incontrovertible en l’incís que segueix al vet constitucional a la possibilitat de convocar unilateralment referèndums d’autodeterminació. En efecte, el Tribunal, després d’aquesta afirmació, en punt i seguit, de manera insòlita, dóna ell mateix la pauta o el criteri a partir del qual s’ha d’interpretar el vet esmentat. Ho fa tot afirmant que “esta conclusión es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo del Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional”.

En efecte, és del tot evident que el Tribunal Suprem del Canadà ni en aquest ni en cap pronunciament ha negat la possibilitat que una Província convoqui un referèndum sobre el seu futur polític. És una evidència que el Quebec ha convocat ja en dues ocasions un referèndum sobre el seu futur polític i el Tribunal Suprem mai s’ha pronunciat en contra d’aquesta convocatòria. El que ha negat el Tribunal Suprem del Canadà -i el que nega ara el Tribunal Constitucional espanyol- és que els resultats del referèndum s’imposin als poders públics de la Federació i que es puguin implementar sense una negociació amb la Federació i amb les altres províncies i, si és necessari, sense una reforma constitucional. Així ho estableix el Pronunciament o Opinió del Tribunal Suprem en diversos passatges, continguts entre d’altres en els punts 86, 87, 91, 92 i 93, en els quals s’afirma que “Quebec no pot pretendre invocar un dret a l’autodeterminació per dictar a les altres parts –la federació i

les altres províncies- les condicions d'una secessió” (punt 91), Quebec no té “un dret a procedir a la secessió sense negociacions prèvies amb les altres Províncies i el govern federal” (punt 86); però aquest fet no porta al Tribunal Suprem a qüestionar la possibilitat que el Quebec realitzi un referèndum per conèixer la voluntat del seus ciutadans, ben al contrari afirma que “un referèndum pot certament proporcionar un mitjà democràtic per conèixer la opinió del electorat...i el principi democràtic definit abans –diu la Opinió- exigiria atorgar un pes considerable a l'expressió clara de la població del Quebec de la seva voluntat de procedir a la secessió de Canadà malgrat que un referèndum, per si mateix i sense més, no tingués cap efecte jurídic directe i no pogués per si sol realitzar una secessió unilateral” (punt 87). I és que, segons el Tribunal Suprem del Canadà “No és la legalitat de la gestió inicial el que està en discussió, sinó la legalitat del acte final de secessió unilateral” (punt 86). “La base jurídica d'aquest acte (final) seria la voluntat democràtica clarament expressada per mitjà d'un referèndum en la província de Quebec”, aquest referèndum no suscita cap problema de legalitat, el que està vetat és intentar aplicar els seus resultats de forma unilateral. A la llum d'aquesta clara doctrina cal interpretar, per indicació explícita del Tribunal Constitucional l'abast de la seva prohibició de “convocar unilateralment un referèndum d'autodeterminació”. Que aquesta és la interpretació que cal donar a la prohibició de convocar un referèndum d'autodeterminació, ho confirma també de manera concloent la pròpia sentència objecte d'aquest informe en limitar-se a declarar la inconstitucionalitat del reconeixement de la sobirania del poble de Catalunya i acceptar la constitucionalitat de la resta de la Declaració que inclou al final del seu preàmbul la voluntat de convocar una consulta sobre el futur polític de Catalunya.

D'altra banda, cal destacar també que la sentència dóna un especial relleu a la idea o principi de negociació i de diàleg continguda a la Declaració. Afirmar que els poders públics estan cridats a resoldre mitjançant el diàleg i la cooperació els problemes plantejats i que no es pot excloure cap procediment que respecti el marc constitucional. I cal recordar que la sentència, en atribuir caràcter jurídic

a la Declaració, ha donat efectes jurídics a la idea de diàleg i negociació en forma de facultats i obligacions. El diàleg i la negociació són convenients en totes les fase de l'exercici del dret a decidir i esdevé imprescindible a l'hora en la fase d'implementació dels resultats⁵.

En definitiva, la sentència objecte d'aquest informe reconeix la legitimitat constitucional de totes les activitats de preparació i defensa del dret a decidir el futur polític de Catalunya inclosa la convocatòria i celebració d'una consulta o d'un referèndum no vinculant sempre que quedi palès, de manera explícita o tàcita però clara pel context en el qual s'insereix, que si els seus resultats divergeixen dels continguts a la Constitució, mitjançant el diàleg i la negociació, s'intentaran aplicar "en el marc dels procediments de reforma de la Constitució".

Barcelona, 1 d'abril de 2014

⁵ En el supòsits dels referèndums el diàleg i la negociació són també obligats ja que requereixen la delegació de l'Estat –en el cas de la delegació de competències per la via de l'art. 150.2 CE-, o la seva autorització en els casos dels referèndums de l'art. 92 CE i dels referèndums previstos en la Llei 4/2000 del Parlament de Catalunya de consultes referendàries. En el cas de les consultes previstes en l'art. 122 de l'Estatut el diàleg i la negociació seria totalment recomanable en la fase prèvia i imprescindible en la fase de la implementació dels resultats.