

# Informe sobre l'acord de claredat

Octubre, 2023

Consell Acadèmic per a l'Acord de Claredat

[acordclaredat.cat](http://acordclaredat.cat)

 **Generalitat  
de Catalunya**

**Per la democràcia,**  
sempre endavant 

# **Informe sobre l'acord de claredat**

Octubre, 2023

## **Consell Acadèmic per a l'Acord de Claredat**

Marc Sanjaume Calvet, Universitat Pompeu Fabra (president)

Mar Aguilera Vaqués, Universitat de Barcelona

Eva Anduiza Perea, Universitat Autònoma de Barcelona

Marco Aparicio Wilhelmi, Universitat de Girona

Astrid Barrio López, Universitat de València

Pau Bossacoma Busquets, Universitat Oberta de Catalunya

Elisenda Casañas Adam, Universitat d'Edimburg

Lesley-Ann Daniels, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

Josep Lluís Martí, Universitat Pompeu Fabra

# Índex

<b>1. Primera pregunta. Quines característiques hauria d'incloure un acord de claredat amb l'Estat espanyol per resoldre el conflicte polític? .....</b>	<b>9</b>
1.1. La interpretació de la claredat .....	10
1.2. Principis d'un potencial acord de claredat .....	11
1.2.1. Principi de democràcia .....	11
1.2.2. Principi d'imperi del dret i constitucionalisme .....	12
1.2.3. Principi de federalisme .....	12
1.2.4. Protecció de les minories .....	12
1.3. Harmonització i no jerarquitització .....	13
1.4. Objecte d'un acord de claredat .....	13
1.5. Característiques d'un potencial acord de claredat .....	16
<b>2. Segona pregunta. Quins mecanismes existents a la política comparada permetrien aportar solucions al conflicte polític? .....</b>	<b>19</b>
2.1. Resultats dels processos de resolució dels conflictes territorials: l'acomodació en el si de l'estat i l'acomodació de la secessió .....	20
2.2. Mètodes .....	23

2.3. L'ús del referèndum en els processos de resolució de conflictes territorials .....	25
2.4. Reflexions a partir de l'anàlisi comparada .....	28
<b>3. Tercera pregunta. Quins actors polítics i institucions haurien de prendre la iniciativa per tal d'implementar aquestes solucions?.....</b>	<b>31</b>
3.1. Aspectes preliminars .....	32
3.2. Actors primaris.....	33
3.2.1. Els governs català i espanyol .....	33
3.2.2. Els parlaments català i espanyol.....	34
3.2.3. La ciutadania catalana i espanyola .....	36
3.3. Actors secundaris .....	38
3.3.1. Ens locals .....	38
3.3.2. Ens supraestats .....	39
3.3.3. Persones i institucions mediadores .....	40
3.3.4. Altres comunitats autònomes.....	40
3.3.5. Tribunals i Tribunal Constitucional .....	41
<b>4. Quarta pregunta. Quina funció hauria de tenir un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, o altres mecanismes anàlegs, a l'hora de resoldre el conflicte polític?.....</b>	<b>43</b>
4.1. Funcions dels referèndums .....	46
4.1.1. Avantatges per a la resolució de conflictes.....	46
4.1.2. Dificultats per a la resolució de conflictes .....	48
4.2. Temporalitat: inici i tancament .....	50
4.3. La qüestió de la viabilitat .....	51

4.4. La qüestió del <i>demos</i> .....	52
4.5. Consideracions sobre propostes de referèndum .....	55
4.6. Mecanismes anàlegs i complementaris.....	59
<b>5. Cinquena pregunta. Quines característiques hauria de complir un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, o altres mecanismes anàlegs, per gaudir de la màxima legitimitat i inclusió i assegurar-ne la validesa i implementació? .....</b>	<b>63</b>
5.1. Aspectes relatius a la preparació .....	64
5.1.1. Consens .....	64
5.1.2. Implicació dels dos <i>demoi</i> en el procés.....	65
5.1.3. Respecte per la legalitat.....	65
5.2. Aspectes relatius a la campanya .....	65
5.2.1. Informació, transparència i mitjans de comunicació.....	65
5.2.2. Deliberació.....	66
5.2.3. Finançament.....	66
5.3. Aspectes relatius al desenvolupament.....	66
5.3.1. Garanties procedimentals plenes .....	66
5.3.2. Sufragi universal i inclusió .....	67
5.3.3. Vot secret, lliure i igual .....	67
5.3.4. Pregunta clara .....	67
5.4. Aspectes relatius als resultats.....	68
5.4.1. Quòrum o llindar de participació.....	68
5.4.2. Quòrum o llindars de votació .....	68
5.4.3. Acord sobre els efectes .....	69



El 18 d'abril de 2023, el Govern va aprovar la constitució del Consell Acadèmic per a l'Acord de Claredat.<sup>1</sup> L'assessorament que demana el Govern consisteix a perfilar les característiques i continguts d'un potencial acord encaminat a la resolució de la disputa sobre el futur polític de Catalunya. Les cinc preguntes plantejades pel Govern tenen una forta transcendència política i jurídica. El Consell té encomanada la tasca d'oferir respostes des de l'expertesa acadèmica. Per tant, no pot ni vol substituir el paper dels representants democràtics cridats en darrer terme a donar-hi resposta.

La successió d'esdeveniments que han ocorregut els darrers anys ha generat patiment i malestar, per raons molt diverses, en el conjunt de la societat catalana i espanyola. Són fets que s'emmarquen en una llarga història, d'acords i desacords, sobre l'estatus polític de Catalunya. Resultaria, doncs, agosarat que el Consell suggerís una sola via com a solució definitiva. A més, és evident que existeixen discrepàncies profundes tant en el si de Catalunya com en el conjunt d'Espanya pel que fa a la naturalesa del conflicte.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vegeu els acords del Govern del 18 d'abril del 2023. Disponibles a: <https://govern.cat/govern/docs/2023/04/18/15/38/04143503-6d8c-40f1-964d-d93ba9230e97.pdf>

<sup>2</sup> L'existència d'un conflicte ha estat reconegut pels governs català i espanyol tant en l'Acord marc pel diàleg i la negociació, de 8 de juliol de 2022, com en el Comunicat conjunt de la presidència del Govern espanyol i de la Generalitat de Catalunya, de 26 de febrer del 2020.

El conflicte que ens ocupa és complex i resoldre'l pot excedir les possibilitats presents. Un objectiu pel qual sembla digne treballar és el de reconduir el conflicte a partir de principis i experiències comparades que poden permetre avançar en la construcció de propostes. L'aspiració hauria de ser la gestió del conflicte a partir d'una canalització o reconducció que permeti transitar cap a un procés de resolució. Aquesta gestió del conflicte requereix, en essència, conciliar la legitimitat i viabilitat d'un potencial acord.

Cal posar en relleu el consens aconseguit a partir de les deliberacions en el si del Consell, per bé que el consens desitjable és el que es pugui arribar a assolir en acords polítics i socials amplis. Des d'una pluralitat de disciplines i bagatges acadèmics, així com de sensibilitats polítiques, el Consell ha cercat respostes conjuntes a les preguntes amb la finalitat d'enriquir el debat públic sobre la matèria i contribuir al diàleg constructiu entre els governs i altres actors.<sup>3</sup> Tal com se sol dir, les respostes que recull aquest informe no representen fidelment la visió individual de cap dels membres del Consell, sinó quelcom amb més valor: el consens assolit entre experts amb visions molt diverses.

---

<sup>3</sup> Aquests actors s'analitzen en la resposta a la tercera pregunta. De moment, es recorda que els darrers anys diverses institucions internacionals han propugnat la via dialogada com la millor solució al conflicte. Entre d'altres, la Resolució del Consell d'Europa *Els polítics han de ser processats per declaracions fetes en l'exercici del seu mandat?*, del 3 de juny del 2021; l'Informe de 21 de juny de 2022 de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa; el president del Parlament Europeu, en les *Conclusions del debat sobre la Constitució, l'estat de dret i els drets fonamentals a Espanya*, el 4 d'octubre del 2017; l'alt comissionat per als Drets Humans, Zeid Ra'ad Al-Husseini, el 2 d'octubre de 2017, o la Declaració de la Comissió Europea del 2 d'octubre de 2017.



# 1. Primera pregunta.

Quines característiques hauria d'incloure un acord de claredat amb l'Estat espanyol per resoldre el conflicte polític?

La concreció d'un acord de claredat correspon en darrera instància als representants democràtics de la ciutadania. En aquest apartat es defineixen les característiques d'un potencial acord, tot especificant aspectes substantius i procedimentals que poden guiar els actors implicats. Així doncs, es tractarà, per aquest ordre, la noció de claredat en el context català i espanyol, i els principis, objectius i les característiques generals d'un potencial acord.

### 1.1. La interpretació de la claredat

El nom escollit pel Govern per anomenar aquest grup d'acadèmics, *Consell Acadèmic per a l'Acord de Claredat*, fa referència al llenguatge utilitzat pel Dictamen del Tribunal Suprem del Canadà sobre la secessió del Quebec emès l'any 1998.<sup>4</sup> Aquesta opinió jurídica és un referent internacional<sup>5</sup> per gestionar les demandes de sobirania en democràcies liberals plurinacionals.<sup>6</sup> El Dictamen<sup>7</sup> rebutja l'existència d'un dret unilateral del Quebec a la secessió reconegut pel dret canadenc o pel dret internacional.<sup>8</sup> A la vegada, considera que, en virtut dels principis de democràcia,

---

<sup>4</sup> Vegeu: *Reference Re Secession of Quebec / Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 SCR 217.

<sup>5</sup> El mateix Tribunal Constitucional espanyol s'ha referit al Dictamen, si bé en fa una interpretació controvertida. Vegeu la STC 42/2014.

<sup>6</sup> Espanya sovint s'inclou entre les democràcies liberals plurinacionals en els estudis acadèmics. En certs territoris de l'Estat, la ciutadania s'identifica igual o més amb una nació subestatal que no pas amb la nació estatal o espanyola. La Constitució espanyola es refereix als pobles d'Espanya i admet que existeixen nacionalitats i regions. Diversos estatuts d'autonomia, que són lleis orgàniques aprovades pel parlament espanyol, defineixen els territoris respectius com a nacionalitats i, en alguns casos, llurs preàmbuls fins i tot empenen el terme nació. Concretament, el preàmbul de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ho expressa així: "El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat."

<sup>7</sup> Cal no confondre el Dictamen amb la Llei de claredat (*Clarity Act*) posterior, del 2000, aprovada pel Parlament canadenc.

<sup>8</sup> Posteriorment, convé recordar que la Cort Internacional de Justícia va emetre l'opinió consultiva *Conformitat amb el dret internacional de la declaració unilateral d'independència pel que fa a Kosovo* a petició de l'Assemblea de les Nacions Unides, en què afirmava, arran de la declaració unilateral d'independència de Kosovo, que el dret internacional no conté cap prohibició aplicable respecte de les declaracions d'independència. Vegeu: <https://www.icj-cij.org/case/141>.

imperi del dret i constitucionalisme, federalisme i protecció de les minories, si el Quebec expressa de manera clara la voluntat democràtica de separar-se del Canadà, això comportaria una obligació de negociació per part de la resta del Canadà. Aquesta negociació també hauria de ser guiada pels principis esmentats.

El trasllat de la claredat que es fa en aquest text, més enllà del seu contingut específic en el cas català i espanyol dins del marc d'un potencial acord, rau en l'esperit inclusiu i constructiu que emana de la interpretació conjunta dels principis constitucionals del Dictamen, els quals són comuns a la majoria de democràcies liberals plurinacionals. Si bé la jurisprudència constitucional canadenca s'emmarca en el seu context institucional propi, el seu enfocament<sup>9</sup> permet explorar una nova aproximació al conflicte a Catalunya i Espanya i, com a conseqüència, potencials vies d'acord.<sup>10</sup> La no renúncia als diversos objectius polítics pel que fa a l'estatus de Catalunya i l'obligació de negociar de les parts són elements clau d'aquesta interpretació de la noció de claredat importada del context canadenc.

## **1.2. Principis d'un potencial acord de claredat**

Així, els principis que haurien de guiar l'acord i, en general, la resolució del conflicte són els que es defineixen en aquest apartat.

### **1.2.1. Principi de democràcia**

Aquest principi exigeix no només donar veu a la ciutadania per vies institucionals diverses i tenir en compte les preferències que aquesta expressi, sinó deixar que sigui la ciutadania la que legítimi les grans decisions polítiques. En contextos plurinacionals o federals, el principi de democràcia inclou també donar veu a la ciutadania del territori subestatal. Aquest principi empara una demanda raonable de poder expressar les preferències sobre l'organització territorial i que les diverses

---

<sup>9</sup> Inclòs el llenguatge emprat pel Tribunal.

<sup>10</sup> Malgrat que els principis referits són en bona mesura comuns, convé advertir que la jurisprudència canadenca esmentada contrasta amb la jurisprudència espanyola, italiana, alemanya, estatunidenca i, fins i tot, britànica en relació amb les demandes de secessió.

opcions que rebin un suport clar puguin ser objecte de deliberació ciutadana, i tingudes en compte per les institucions i els representants polítics.

### **1.2.2. Principi d'imperi del dret i constitucionalisme**

Aquests principis inclouen el respecte a la Constitució com a norma suprema de l'ordenament jurídic, la qual és font de validesa i legitimitat per a la resta de normes jurídiques, que també han de ser observades en virtut del principi de legalitat o d'imperi del dret. Aquests principis protegeixen dimensions més substantives i dogmàtiques del sistema com ara la dignitat humana, el respecte als drets fonamentals i la seguretat jurídica, però també altres dimensions més organitzatives i procedimentals com ara la separació de poders, la distribució de competències i l'observança dels procediments d'elaboració i interpretació de les normes jurídiques.

### **1.2.3. Principi de federalisme**

Aquest principi inclou el respecte a les idees d'autogovern i de govern compartit. Mentre que la primera es refereix a reconèixer i respectar un àmbit important d'autonomia territorial, la segona es refereix a governar el conjunt de l'estat de manera compartida, tot donant una veu significativa als territoris subestats en els assumptes comuns. El principi federal no requereix un principi de simetria entre territoris subestats. L'asimetria s'aplica sovint en contextos plurinacionals.

### **1.2.4. Protecció de les minories**

Tot i l'estreta vinculació entre el principi de democràcia i la regla de la majoria, una majoria no pot simplement imposar el seu criteri per abusar de les minories existents entre la població, a risc d'acabar establint una tirania de la majoria. Aquest principi inclou el respecte al pluralisme territorial, és a dir, el reconeixement i acomodació de la diversitat nacional i regional. Respectar el pluralisme territorial exigeix respectar la diversitat cultural, lingüística i nacional, i també la diversitat política quan aquesta té una dimensió territorial. Aquest principi no només vol protegir les minories del conjunt de l'estat actual, també les minories del territori subestatal.

### 1.3. Harmonització i no jerarquització

Els quatre principis, segons el Dictamen canadenc, no haurien de ser jerarquitzats, sinó harmonitzats en la mesura que tots són rellevants per al bon funcionament de la democràcia liberal. El principi de democràcia s'ha de compatibilitzar amb el de respecte de la Constitució i l'imperi del dret,<sup>11</sup> però també amb dos altres principis connectats: el principi de protecció de les minories, incloses les nacionals i lingüístiques, i el principi de federalisme.

Les idees d'unitat en la diversitat i la protecció de les minories territorials —que sovint inclou les nacionals i lingüístiques— són idees estretament vinculades al federalisme. Tot i que Espanya no és formalment un estat federal, l'estat de les autonomies s'inspira en un principi federal, el qual acull el pluralisme territorial i, per tant, conjuga la unitat amb el reconeixement i acomodació de la diversitat territorial mitjançant les idees ja esmentades d'autogovern i govern compartit.<sup>12</sup> El respecte al pluralisme territorial implica, doncs, adoptar polítiques d'acomodació de les minories.

### 1.4. Objecte d'un acord de claredat

L'objecte d'un acord de claredat, sobre el qual es demana assessorament, inclou diversos aspectes estretament vinculats. Primerament, un acord de claredat es refereix a la negociació i el pacte, entre Catalunya i Espanya, d'un mecanisme

---

<sup>11</sup> Convé recordar aquí les paraules del Tribunal Suprem canadenc en afirmar que la Constitució no es pot convertir en una “camisa de força”. Amb cert contrast, el Tribunal Constitucional espanyol considera que el projecte polític independentista és legítim a Espanya, atès que la Constitució no imposa una democràcia militant. Però, segons aquest Tribunal, la legitimitat essencialment consisteix a respectar l'ordenament jurídic i, especialment, l'ordenament constitucional, inclosos els seus procediments de reforma. No només sotmet la independència, sobirania o altre canvi fonamental de l'estatus polític de Catalunya a una reforma constitucional, sinó que també caldria una reforma constitucional agreujada (article 168 CE) per poder celebrar aquesta mena de referèndums. Aquesta opinió jurídica és acadèmicament discutida.

<sup>12</sup> El model territorial espanyol conté diverses asimetries constitucionals que el fan obert i flexible, però vague i ambigu a la vegada. En són alguns exemples el dret a l'autonomia de “nacionalitats i regions” (art. 2), el repartiment i la tipologia competencial, inclosa l'assumpció de competències diverses en cada estatut d'autonomia i la capacitat central de transferir o delegar competències (títol VIII), els règims fiscals (incloses les disposicions addicionals), entre d'altres.

legítim d'expressió de les preferències territorials que inclogui un espai de deliberació apropiat. Segonament, i a partir de l'existència d'aquest mecanisme d'expressió de preferències, un acord de claredat també es refereix a pactar una manera d'institucionalitzar les voluntats expressades, sempre que siguin clares segons els principis i regles que s'han acordat.

L'objectiu seria promoure l'acomodació de les demandes territorials de més autonomia o sobirania de Catalunya, una acomodació que difícilment es pot donar si no existeixen mecanismes adients per donar veu a la ciutadania de Catalunya perquè es pugui pronunciar de manera clara sobre l'estatus territorial que desitja.

En aquest sentit, la legitimitat democràtica ideal probablement consisteix a trobar una bona combinació de mecanismes representatius, referendaris i participatius en general. Per això i per tal de deixar obertes les portes al consens polític i l'encaix jurídic, no convé concentrar-se en un únic instrument ni en una sola via. Cal tenir present que, sobretot en cas de convocar un referèndum, si no hi ha un acord previ a l'expressió democràtica en qüestió, la part que es percebi com a perdedora tendirà a resistir-se a admetre el procediment i el resultat de l'aplicació del procediment.

Per tant, seria més escaient arribar a un acord previ que fos solemnitzat, per tal que les parts acceptin unes regles de joc i que aquestes no es reescriguin sobre la marxa. Aquest acord podria centrar-se en les regles i procediments, però també podria incloure clàusules més substantives amb relació als potencials escenaris polítics, que complementessin i condicionessin les regles més procedimentals. Pel que fa al procediment, també hauria d'especificar els actors, la iniciativa i la ratificació dels acords, a més de la seva implementació, tal com es tracta en la tercera pregunta.

Una pregunta concreta i clara permetria escoltar la veu de la ciutadania. Aquesta veu podria legitimar una iniciativa o ratificar un potencial acord d'acomodació. Ara bé, en funció de la viabilitat d'aquest acord, també es podria formular de manera que aquest consistís a assolir diverses majories que superin un cert llindar de suport. La claredat d'una voluntat democràtica no només depèn de si la pregunta d'un únic referèndum o la majoria que vota a favor d'una opció són clares. La

claredat també es pot predicar mitjançant la constància, continuïtat o perseverança en el temps de l'expressió d'aquesta voluntat.<sup>13</sup> Quan la voluntat democràtica no s'expressa en termes significativament qualificats, és raonable que s'examini en termes d'estabilitat d'aquesta voluntat democràtica.

En suma, un acord de claredat hauria d'incloure una combinació d'objectius procedimentals i substantius, sota la influència dels principis de claredat esmentats, a fi de determinar les preferències de la ciutadania i acomodar políticament aquestes preferències.

El contingut més concret d'un potencial acord podria preveure o avançar en dues direccions paral·leles i interrelacionades per a la resolució del conflicte:

- a) **L'acomodació de la demanda de secessió.** La reivindicació de la secessió, com a aspiració política, hauria de comptar amb una possibilitat d'expressió institucionalitzada en el marc de l'acord i, per tant, esdevenir un horitzó polític realitzable en el cas que tingués els suports necessaris per part de la ciutadania.
- b) **L'acomodació en el si de l'estat vigent.** En paral·lel a l'acomodació de la demanda d'autodeterminació externa,<sup>14</sup> també s'haurien de redreçar les facultats d'autodeterminació interna i, concretament, donar més veu a Catalunya en el si de l'Estat i en les relacions amb Espanya i la UE, i dotar les institucions catalanes de més poder propi de decisió.<sup>15</sup> Les propostes

---

<sup>13</sup> Convé recordar que les eleccions autonòmiques del 2012, 2015, 2017 i 2021 han resultat en majories parlamentàries de partits favorables a la independència, si bé aquests partits només van obtenir una majoria superior al 50 % de vot a les darreres eleccions autonòmiques (si comptem el vot a formacions extraparlamentàries). Tot i que hom pensi que aquestes no són majories suficientment clares per fer o exigir la independència, el fet que siguin perllongades en el temps els dona força per reivindicar un acord de claredat.

<sup>14</sup> El dret a l'autodeterminació dels pobles té una dimensió interna, entesa com el dret a l'autogovern dins d'un estat existent, i una dimensió externa, entesa com el dret dels pobles a determinar el seu estatus polític, inclosa la formació d'un nou estat independent mitjançant la secessió.

<sup>15</sup> Aquestes demandes han estat reiterades per tots els presidents de Catalunya amb posterioritat al 2010 i es poden trobar resumides als documents publicats per l'Oficina de la Presidència, com ara els 23 punts formulats pel president Artur Mas, els 46 punts formulats pel president Puigdemont, o els 21 punts formulats pel president Torra.

d'autodeterminació i acomodació interna que puguin sorgir haurien d'estar en sintonia amb les preferències de la ciutadania.<sup>16</sup>

Acomodar la demanda de secessió a partir d'un acord de claredat no només possibilita un pacte sobre l'eventual manera de marxar, sinó que també pot promoure una acomodació més acollidora i una posició estatal reconciliadora que pot ajudar a mantenir la unió. Pactar unes regles raonables per separar-se també pot ser, en definitiva, una manera de respectar i acomodar el pluralisme territorial.

### 1.5. Característiques d'un potencial acord de claredat

Aquesta conjunció de principis i objectius ens ajuda a entendre la democràcia i la Constitució de maneres més obertes i compatibles. La democràcia apel·la a la voluntat de la ciutadania catalana i espanyola. Tant la voluntat dels representants o votants catalans com la voluntat dels representants o votants de la resta d'Espanya poden expressar interessos legítims que cal tenir en compte en la decisió sobre el futur polític de Catalunya.<sup>17</sup> Tanmateix, si bé la part catalana no hauria de decidir unilateralment el futur constitucional de Catalunya, la contrapart espanyola tampoc no hauria d'exercir un vet insuperable a l'horitzó polític que planteja una eventual majoria de la ciutadania de Catalunya. Cal establir conjuntament mecanismes per decidir de manera acordada.

L'acord de claredat és, doncs, un mecanisme per canalitzar de manera pactada i ordenada el conflicte territorial que ens ocupa. D'altra banda, en cas que una de les parts rellevants rebutgi adoptar aquest acord o procedir segons aquest, això podria desencadenar que l'altra part actuï de manera unilateral. Si una de les parts ignora el deure d'entaular negociacions, la legitimitat de la seva posició es debilitaria. En canvi, la part que demostrés una voluntat genuïna de negociar conforme als principis referits tindria més arguments perquè la seva causa fos

---

<sup>16</sup> Satisfereix les demandes d'acomodació interna de Catalunya no hauria de ser un joc de suma zero. Aquestes també podrien satisfer preferències d'altres comunitats autònomes que aspirin a revisar el marc territorial.

<sup>17</sup> Una eventual negociació sobre un estatus diferenciats de Catalunya o la seva secessió d'Espanya hauria de tenir en compte aquests interessos legítims que afecten les esferes social, econòmica i institucional, entre d'altres. Vegeu també les respostes a les preguntes tercera, quarta i cinquena.



recolzada internament i internacionalment. Aquesta també sembla ser la intuïció del Dictamen canadenc quan posa èmfasi en l'obligació de negociació dels actors polítics davant d'una demanda secessionista.

Els principis esmentats, emprats com a guia per a un potencial acord, haurien de servir per satisfer dues condicions que, des del nostre punt de vista, permetrien avançar cap a la resolució del conflicte de manera raonable i factible: legitimitat i viabilitat.

- a) **Legitimitat.** La legitimitat de l'acord dependria, en bona mesura, del fet de satisfer i conjugar adequadament els principis de democràcia, imperi del dret i constitucionalisme, federalisme i protecció de les minories. Més concretament, entenem que la legitimitat política de l'acord hauria de descansar sobre l'acceptació mútua del seu contingut pels actors polítics i socials. Aquesta legitimitat, la de l'acord polític i social sobre el contingut de l'acord, ha de ser prioritària, però no exclusiva. També cal procurar dotar-lo de legitimitat jurídica, és a dir, de legalitat, tal com requereix el principi d'imperi del dret. Dit això, atès que la legalitat constitucional sol ser objecte de diverses interpretacions raonables, un major consens polític ben probablement ajudarà a cercar vies jurídiques transitables.
  
- b) **Viabilitat.** Els procediments i continguts d'un potencial acord haurien de poder ser implementats de manera raonable i en un termini determinat o determinable. La seva implementació dependria en bona mesura d'emprar els principis esmentats com a guia, però també d'anticipar potencials vetos d'actors polítics i institucionals a les vies de resolució del conflicte. La viabilitat, així com la legitimitat, també dependria en bona mesura de la capacitat per trobar consensos polítics i encaixos jurídics. La il·legalitat no només pot comportar problemes evidents de legitimitat, sinó també de viabilitat de la resolució del conflicte polític entesa com a factibilitat o probabilitat de trobar solucions institucionals estables. De fet, com més difícils són els obstacles jurídics, més importància pren la fortalesa dels

suports, domèstics i internacionals, i dels acords democràtics a l'hora de cercar una resolució del conflicte.

Cal entendre que les condicions de legitimitat i viabilitat estan interrelacionades. En la mesura que un potencial acord estigui legitimat per les parts serà viable, però, a la vegada, el fet de fer-lo viable li atorgarà més legitimitat, perquè serà percebut com un mitjà eficaç per resoldre el conflicte de fons. Tanmateix, entenem que aquestes característiques només es poden assolir si la negociació entre les parts es produeix des de la bona fe.<sup>18</sup> És a dir, els actors polítics implicats han de vetllar sincerament per la resolució del conflicte. Les diferents parts, i especialment els seus representants, no només poden pensar en els seus interessos particulars, sinó que han de pensar primerament en els interessos públics compartits, i buscar consensos amplis en les fórmules per resoldre el conflicte territorial en qüestió.

---

<sup>18</sup> La noció de bona fe remet a la idea general de *fair play* i, concretament, al principi federal segons el qual les parts es comprometen a mantenir-se obertes i predisposades a cercar acords.

## 2. Segona pregunta.

Quins mecanismes existents a la política comparada permetrien aportar solucions al conflicte polític?

Els conflictes sobre la distribució territorial del poder són freqüents en democràcia i sovint són objecte de debat, negociació i compromisos polítics, i també de disputa i canalització jurídica. L'anàlisi dels casos comparats ens permet observar mecanismes institucionals dissenyats per cercar-ne la resolució, entesa en sentit ampli, de manera que també inclogui l'acomodació de demandes variades. L'univers de casos de resolució de conflictes territorials és immens i cada cas es produeix dins de les seves pròpies coordenades, que certament condicionen les possibilitats de resolució. Un element clau és si el procés de resolució és de caràcter acordat.

En els casos no acordats, les opcions i vies de resolució acostumen a resultar més imprevisibles i a donar pas a la unilateralitat dels actors implicats i sovint a l'ús de la força o la violència. Alguns casos no acordats també resulten en la intervenció d'actors internacionals. El tret característic d'aquests casos és la imposició d'una resolució de part a través dels fets consumats.

En contrast, en els casos acordats, l'estat i la minoria territorial poden optar per diverses vies de resolució. Els acords solen reflectir l'evolució de la política domèstica de l'estat en qüestió. Aquestes negociacions, entre actors d'àmbit estatal i subestatal i a vegades amb la intervenció d'actors internacionals, poden donar lloc a un ventall divers de solucions: des d'una transferència de poders o competències a la minoria fins a un procés pactat per celebrar un referèndum d'independència, com ara l'Acord d'Edimburg del 2012 entre els governs britànic i escocès, el qual es vehiculà, de fet, a través d'una transferència de competències. El tret característic d'aquests casos acordats és que busquen l'estabilitat a través del canvi institucional.

### **2.1. Resultats dels processos de resolució dels conflictes territorials: l'acomodació en el si de l'estat i l'acomodació de la secessió**

Els resultats dels processos de resolució dels conflictes territorials com el que emmarca la tensió política entre Catalunya i l'Estat són diversos a la política comparada. Per tal de situar l'exercici comparat, cal considerar un contínuum de possibilitats d'acomodació que encaixen dins de dos grans tipus d'opcions

institucionals en la resolució de conflictes territorials d'aquesta mena: l'acomodació en el si de l'estat (o autodeterminació interna) i l'acomodació de la secessió (o autodeterminació externa).

a) L'*acomodació en el si de l'estat* consisteix a canviar el model territorial dins l'estat existent ja reconegut internacionalment. Tal com s'ha esmentat anteriorment, hi ha multitud de dissenys que depenen dels seus contextos específics, però, per tal de maximitzar la comparabilitat i utilitat de l'exercici, convé parar especial atenció als conflictes que presenten paràmetres similars al que ens ocupa. En aquest sentit, davant de demandes territorials secessionistes, sobiranistes, federalistes i/o autonomistes, l'acomodació dins l'estat combina dues dimensions: autogovern i govern compartit.<sup>19</sup>

L'*autogovern* fa referència a tot allò relacionat amb un desplegament institucional sobre el territori que formula la demanda, com ara institucions pròpies que disposin de poder legislatiu, executiu, judicial, financer, etc. Aquest desplegament implica el reconeixement de l'existència d'una o més unitats dins del marc estatal o federal que es poden generalitzar a tot el territori o no. En alguns casos, la qüestió clau ha estat la transferència de certs poders o funcions específiques.<sup>20</sup> En casos de poders transferits, la nacionalitat o regió roman dins de l'estat, tot i que això es pot estendre fins a quedar-ne gairebé separada, com succeeix en el cas del Tirol del Sud, que disposa d'una àmplia capacitat d'autogovern, inclosa la financera i pressupostària, dins d'Itàlia.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Vegeu l'Informe 2/2020, *Democràcies liberals i protecció de l'autogovern. Com protegir les minories territorials de les decisions de la majoria*, de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

<sup>20</sup> A tall d'exemple, el Regne Unit ha desenvolupat un model asimètric d'autogovern (*devolution*) que s'ha revisat diverses vegades en funció de les demandes i característiques de cada territori. Escòcia va celebrar un referèndum el 1997 per recuperar un parlament i governs propis que posteriorment van adquirir noves competències. En el cas de Gal·les, en el referèndum de 2011, la prioritat de la demanda era el blindatge competencial respecte de Londres.

<sup>21</sup> L'anomenat *Pacchetto* (1972), oficialment conegut com a *Mesures en favor de la població del Tirol del Sud*, fou el resultat de llargues negociacions entre la població afectada i les autoritats italianes i austríaques. Aquestes van establir una comissió mixta d'experts que finalment va dictaminar 137 mesures d'autonomia i acomodació d'aquesta minoria germanòfona dins d'Itàlia, la qual expressava demandes redemptistes des de feia dècades.

El *govern compartit* fa referència a tots els mecanismes que cerquen una participació subestatal, típica d'aproximacions federals o confederals, als poders centrals: els poders executiu, legislatiu i judicial, juntament amb les relacions intergovernamentals i les relacions internacionals —incloses les de la Unió Europea—, poden seguir criteris de representació territorial i/o de grups nacionals.<sup>22</sup>

b) L'*acomodació de la secessió* consisteix a establir procediments o altres mecanismes per canalitzar demandes d'independència. El panorama comparat també ofereix diverses opcions. En alguns casos, les demandes de secessió no reivindiquen una independència completa o absoluta, sinó una independència incompleta o relativa que permeti el manteniment d'alguns elements d'unió amb l'estat matriu i, per tant, elements d'acomodació interna i externa a la vegada.<sup>23</sup>

La independència comporta la creació d'un nou estat internacionalment reconegut com a tal. Aquest resultat pot ser fruit d'un escenari pactat que donés lloc a una *secessió acordada* amb l'estat matriu o d'un escenari no pactat que desencadenés una *secessió unilateral*, és a dir, sense pacte amb l'estat matriu. Si bé la majoria dels cent noranta-tres estats que formen part de l'Organització de les Nacions Unides (ONU) són fruit d'un procés d'independència, ja fos unilateral o pactat, les secessions han estat escasses en el si de les democràcies liberals, fora dels casos de descolonització de territoris d'ultramar.

L'emergència d'un nou estat a la societat internacional sol ser fruit d'una interacció entre les arenes domèstiques i la internacional. Aquesta es pot resumir en tres

---

<sup>22</sup> Per exemple, en el cas alemany, els governs dels setze estats federats formen la cambra de representació territorial (*Bundesrat*), que disposa de poders legislatius sobre tot allò que els afecta. En el cas belga, la composició del govern federal i dels alts òrgans judicials com el tribunal constitucional respecta la paritat lingüística entre neerlandòfons i francòfons, els dos grups lingüístics majoritaris i territorialitzats. Precisament, els casos alemany i belga, així com el britànic abans del Brexit, també són interessants pel que fa a la participació de territoris subestats en les institucions de la Unió Europea.

<sup>23</sup> Per exemple, en el cas d'Escòcia, el Govern escocès defensava una "independència *light*", en el sentit de mantenir la moneda, la corona i la defensa britàniques i utilitzar la pertinença al Regne Unit per garantir la continuïtat a la UE. En el cas quebequès, les preguntes referendàries del 1980 i el 1995 plantejaven la possibilitat d'una sobirania amb una associació o partenariat econòmic amb la resta del Canadà.

variables: a) la reacció de l'estat matriu, b) la capacitat del nou estat, i c) el reconeixement internacional del nou estat. Aquests tres factors acostumen a determinar les estratègies i el resultat dels conflictes.

Des del 1945 i fins l'actualitat, la societat internacional d'estats s'ha caracteritzat pel seu creixement continuat a partir de la descolonització i el desmembrament del bloc soviètic. La política comparada mostra que les secessions que han derivat en estats reconeguts internacionalment han requerit, tard o d'hora, el vistiplau de l'estat matriu amb alguna mena d'acord, ja fos de descolonització o simplement de reconeixement tàcit.<sup>24</sup>

Tanmateix, tal com ja s'ha avançat en la resposta a la primera pregunta, acomodar la demanda de secessió també pot ser una manera de promoure l'acomodació en el si de l'estat matriu, atès que pactar un procediment de sortida també és una manera de reconèixer i acollir el pluralisme territorial i les seves distintes manifestacions polítiques.<sup>25</sup> Pot simbolitzar el reconeixement d'una sobirania latent que es pot activar democràticament i manifestar, alhora, una voluntat seriosa i real de reconciliació plurinacional.

## 2.2. Mètodes

Els mètodes per arribar a l'acomodació, ja sigui dins l'estat o de la demanda de secessió, acostumen a formar part dels acords per a la resolució de conflictes territorials:

---

<sup>24</sup> Així, Bangladesh és l'únic estat que ha entrat a l'ONU sense el reconeixement de l'estat del qual formava part (Pakistan). Kosovo gaudeix d'un ampli reconeixement internacional, però no ha estat reconegut per Sèrbia i no és membre de l'ONU.

<sup>25</sup> Per exemple, en el cas del referèndum escocès del 2014 i en reconeixement de l'alt nivell de suport expressat a favor de la independència, el Govern britànic va iniciar un procés de reforma posterior que va resultar en el traspàs de noves competències i el reforçament de l'autonomia de les institucions d'autogovern escoceses a la Scotland Act 2016.

- i. Els mètodes d'acomodació dins l'estat inclouen: lleis específiques,<sup>26</sup> reformes constitucionals<sup>27</sup> i tractats d'associació.<sup>28</sup>
- ii. L'aproximació política i jurídica a l'acomodació de la secessió és variada i, si se seleccionen els casos que habiliten vies de sortida, es poden classificar en cinc tipus diferenciats segons la manera i grau de formalització jurídica, per bé que a la pràctica es poden solapar: clàusula constitucional o quasi constitucional de secessió,<sup>29</sup> jurisprudència constitucional,<sup>30</sup> llei específica

---

<sup>26</sup> Més enllà dels estatuts d'autonomia de les nacionalitats i regions espanyoles i italianes, trobem altres exemples, com les lleis de retorn i de reforma de l'autonomia a Escòcia, Gal·les o Irlanda del Nord.

<sup>27</sup> En són un exemple la federalització de Bèlgica des del 1970 en sis reformes de l'Estat o els successius intents, fallits en aquest cas, de reformes constitucionals canadenques (Llac Meech, 1987, i Charlottetown, 1992).

<sup>28</sup> En són un exemple els tractats contemporanis signats amb els pobles indígenes, en democràcies liberals com ara el Canadà i Austràlia, sobre l'autonomia institucional i els territoris ancestrals.

<sup>29</sup> Els casos de normes vigents inclouen: Etiòpia (1994), Liechtenstein (1921), Moldàvia (1994), Sant Cristòfol i Nevis (1983) i Uzbekistan (1992). L'article 77 de la Constitució francesa (1958) inclou el dret de Nova Caledònia a celebrar un referèndum per obtenir la plena sobirania. L'article 50 del Tractat de la Unió Europea (2007) reconeix un dret de retirada dels estats membres. L'article 1 de la Llei d'Irlanda del Nord (1998) preveu l'annexió d'Irlanda del Nord a Irlanda si una majoria de nord-irlandesos així ho expressa a les urnes. L'article 21 de la Llei sobre l'autogovern de Groenlàndia (2009) estableix que la decisió sobre la independència groenlandesa ha de ser presa pel poble o població de Groenlàndia. Els casos de normes que ja no són vigents inclouen: Birmània (1947); Iugoslàvia (1946, 1963 i 1974); República Soviètica de la Xina (actual República Popular de la Xina) (1931); Sèrbia i Montenegro (2003); Sudan (2005), i URSS (1918; 1924; 1946 i 1977).

<sup>30</sup> El Dictamen del Tribunal Suprem del Canadà sobre la secessió del Quebec (1998) n'és l'exemple paradigmàtic. Resulta més freqüent que els tribunals s'aproximin de manera força més restrictiva a la secessió, com ara els tribunals constitucionals espanyol, alemany o italià o, encara més antigament, el Tribunal Suprem dels Estats Units en el cèlebre cas de *Texas v White* (1869), tot i que en una altra sentència anys més tard el mateix Suprem estatunidenc recordava que aquesta jurisprudència havia estat fruit de l'arbitri de les armes.



que reguli un dret, procediment o mecanisme de secessió<sup>31</sup> i acord polític *ad hoc*.<sup>32</sup>

Com a contrapunt a aquesta classificació formal de mecanismes, es podria afegir una classificació material en funció de la major o menor dificultat real o pràctica per assolir la separació. Malgrat que a vegades sembli que es reconeix el dret o la possibilitat de sortida formalment i de manera relativament general, el que realment es pretén és impossibilitar-la *de facto*. Altres vegades, malgrat que es faci per acord polític, per un moment concret, es pot articular un mecanisme o procediment que, com en el cas britànic i escocès, només requereixi una majoria simple en un únic referèndum. En general, és normal i esperable que s'imposin o pactin límits, llindars o condicions de diversa mena.<sup>33</sup>

### 2.3. L'ús del referèndum en els processos de resolució de conflictes territorials

L'ús del referèndum és molt freqüent en els processos de resolució de conflictes territorials, ja sigui com a part d'un procés d'acomodació dins de l'estat o d'acomodació de la secessió. En els casos d'acomodació dins de l'estat, el referèndum s'ha utilitzat per a decisions sobre la creació o recuperació

---

<sup>31</sup> Sovint trobem lleis que desenvolupen les clàusules o jurisprudències constitucionals, com seria el cas de la Llei soviètica sobre el procediment de secessió de les repúbliques (1990) o la Llei canadense de la claredat (2000). En ambdós casos, les lleis en qüestió han servit més aviat per dificultar, en comptes de facilitar, l'exercici dels drets o doctrines constitucionals. Altres vegades les disposicions legislatives serveixen per articular jurídicament un procediment o mecanisme concret, com podria ser el cas de la norma britànica que delegava temporalment la competència per regular i celebrar el referèndum d'independència de 2014, en virtut de la qual el Parlament escocès va aprovar la Llei del referèndum escocès d'independència (2013).

<sup>32</sup> El cas paradigmàtic és l'Acord d'Edimburg (2012), signat entre els governs britànic i escocès per a la celebració del referèndum d'independència del 2014. Aquest acord, que va implicar concessions per a les dues parts i va ser posteriorment ratificat pels parlaments del Regne Unit i Escòcia en la delegació de les competències corresponents, recollia les condicions per a la seva celebració. Per altra banda, però, no incloïa cap referència a les condicions que podrien permetre un possible nou referèndum sobre la independència d'Escòcia en el futur, fet que ha generat l'actual situació d'incertesa pel que fa a la intenció del Govern escocès de celebrar un segon referèndum posterior al Brexit.

<sup>33</sup> Vegeu les preguntes quarta i cinquena.

d'institucions d'autogovern pròpies per a una comunitat subestatal;<sup>34</sup> per a decisions sobre la reforma d'un model d'autogovern existent, incloent-hi el reforçament de les garanties de l'autonomia, i de la delimitació de les competències subestatal,<sup>35</sup> i, de manera més general, per a decisions sobre l'estatus d'una comunitat subestatal dins del marc de l'estat.<sup>36</sup>

En els casos d'acomodació de la secessió, el referèndum<sup>37</sup> s'ha utilitzat extensivament en els processos de descolonització,<sup>38</sup> en els processos de desmembrament de la Unió Soviètica i de Iugoslàvia<sup>39</sup> i per donar resposta a una sèrie de reivindicacions o conflictes territorials, de vegades amb supervisió internacional.<sup>40</sup> En aquests casos, el referèndum normalment se celebra en el territori secessionista i no pas en tot l'estat matriu.<sup>41</sup>

La tendència en els últims anys ha estat la de considerar preferible un referèndum en algun moment del procés, com a instrument per donar veu directa a la ciutadania en la resolució del conflicte, fet que s'observa tant per la prevalença de l'ús del

---

<sup>34</sup> Per exemple, els referèndums sobre l'accés a l'autonomia a l'Estat espanyol, a Escòcia i a Gal·les el 1997, i a Irlanda del Nord el 1998, en el darrer cas com a part de la ratificació d'un acord de pau més ampli.

<sup>35</sup> Per exemple, a Catalunya el 2006, a Groenlàndia el 2008, a Gal·les el 2011 i a Còrsega el 2003.

<sup>36</sup> Per exemple, a Puerto Rico el 2020 i a Gibraltar el 2002.

<sup>37</sup> Vegeu l'Informe 1/2019, *Democràcies i referèndums d'independència: El cas de Catalunya*, de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

<sup>38</sup> Per exemple, els tres referèndums recents a Nova Caledònia, el 2018, 2020 i 2021, el referèndum a Algèria el 1962 o el referèndum a Malta el 1964.

<sup>39</sup> Per exemple, els referèndums a Letònia, Lituània, Macedònia i Croàcia, tots el 1991.

<sup>40</sup> Per exemple, els referèndums a Escòcia, el 2014, al Quebec, el 1980 i 1995, a Eritrea, el 1993, a Timor Oriental, el 1999, i al Sudan, el 2011, en els tres darrers casos amb supervisió internacional.

<sup>41</sup> Per exemple, són una excepció els referèndums sobre la independència d'Algèria. En un context històric i polític de colonització, encara que no fos reconegut així per la metròpoli, es van celebrar dos referèndums al conjunt de França (inclosa Algèria): el 1961 sobre el Projecte de Llei 61-44 del 14 de gener del 1961, sobre l'autodeterminació d'Algèria, i l'abril del 1962 sobre els Acords de pau d'Évian. Posteriorment, exclusivament la població d'Algèria va votar sobre la seva independència de França el juliol del 1962. També en el cas dels tres referèndums d'independència de Nova Caledònia, celebrats el 2018, 2020 i 2021, aquests es van convocar arran de l'Acord de Nouméa, referendat a Nova Caledònia el 1998, i dels Acords de Matignon de 1988, referendats a França i Nova Caledònia.

referèndum en processos sobiranistes arreu del món com en les recomanacions internacionals en aquest àmbit. Per exemple, en el context europeu, la celebració d'un referèndum es va considerar un requisit per al reconeixement internacional d'un nou estat durant el procés de desmembrament de Iugoslàvia.<sup>42</sup>

A la vegada, però, també s'han desenvolupat nous mecanismes per reduir el que per alguns són els riscos o les mancances dels referèndums majoritaris com a únic element de decisió. Així, per una banda, els referèndums de sobirania del Quebec (1980 i 1995)<sup>43</sup> i d'Escòcia (2014) no requerien cap classe de requisit o majoria especial en el moment de celebrar-se, més enllà de la majoria dels vots a favor. Per altra banda, nombrosos exemples recents inclouen requisits o mecanismes addicionals, com la provisió de llindars reforçats, tant de participació com per a l'aprovació de la proposta sotmesa a referèndum.<sup>44</sup> Una segona opció en aquest sentit consistiria en la celebració d'un referèndum en cascada en el territori on es planteja la secessió, per determinar les preferències concretes de les diferents parts del territori, tot obrint la possibilitat d'una potencial partició del territori sobre el qual es planteja la secessió.<sup>45</sup> Altres possibles mecanismes inclouen el requeriment de majories parlamentàries qualificades en el procés;<sup>46</sup> la inclusió de més de dues opcions al referèndum per permetre, així, una diversitat més àmplia d'opcions,<sup>47</sup> i

---

<sup>42</sup> Aquesta fou la recomanació de la Comissió Badinter, creada com a òrgan d'assessorament jurídic durant el procés de desmembrament de Iugoslàvia, 1991-1993.

<sup>43</sup> Els referèndums quebequesos no foren acordats amb el govern federal.

<sup>44</sup> Per exemple, en el cas de Montenegro (2006) es requeria un 55 % dels vots a favor amb una participació mínima del 50 % de l'electorat, i en el del Sudan del Sud (2011), la validesa del resultat estava subjecta a un llindar específic, del 60 % de participació.

<sup>45</sup> Per exemple, a la secessió interna del territori del Jura respecte del cantó de Berna, a Suïssa, es van celebrar tres consultes successives: en el territori complet del Jura, en els districtes que s'haguessin pronunciat contràriament a la majoria del primer referèndum i en els municipis limítrofs, el 1974, 1975 i 1977, respectivament.

<sup>46</sup> Per exemple, la Constitució etiop requereix l'aprovació de 2/3 del parlament subestatal per a la celebració d'un referèndum d'independència.

<sup>47</sup> Per exemple, el referèndum de Puerto Rico del 2017 incloïa tres opcions: statu quo, convertir-se en un nou estat de la federació i independència / lliure associació.

la repetició del referèndum en el temps, a fi de garantir una majoria sostinguda i relativament estable.

El referèndum també ha tingut un paper cada vegada més prominent en el procés d'integració i desintegració europea. Diferents estats europeus han celebrat referèndums sobre la seva adhesió a la Unió Europea i les seves organitzacions precedents;<sup>48</sup> sobre la ratificació de nous tractats constitutius que en alguns casos fins i tot ha comportat el bloqueig de certes propostes,<sup>49</sup> i sobre qüestions específiques o polítiques concretes de la Unió.<sup>50</sup> Així mateix, les decisions de Groenlàndia i del Regne Unit de sortir de la Comunitat Europea i de la Unió Europea es van produir després de sotmetre aquesta qüestió a referèndum (el 1982 i 2016, respectivament). També hi ha diversos estats que mitjançant un referèndum han rebutjat entrar a formar part de la Comunitat o Unió Europea.<sup>51</sup>

## 2.4. Reflexions a partir de l'anàlisi comparada

La mirada a la política comparada recomana prudència a l'hora de traslladar qualsevol tipus de mecanisme institucional al cas que ens ocupa. En la gran majoria de casos, els mecanismes d'acomodació que s'adopten són el resultat d'equilibris de poder específics ben sovint marcats per conflictes llargs i a voltes cruents.<sup>52</sup> A la vegada, les diferents solucions també reflecteixen una cultura política i jurídica particular, emmarcada en una estructura constitucional concreta.

---

<sup>48</sup> Per exemple, començant per Irlanda i Dinamarca el 1972, i seguint per nou dels deu estats membres fruit de l'ampliació del 2004.

<sup>49</sup> Per exemple, el tractat pel qual s'establí una constitució per a Europa no va entrar mai en vigor després de ser rebutjat, en els respectius referèndums de 2005, pels electorats de França i dels Països Baixos.

<sup>50</sup> Per exemple, sobre la zona euro a Dinamarca el 2000 i a Suècia el 2003.

<sup>51</sup> Per exemple, Noruega el 1972 i el 1994, i Suïssa el 2001.

<sup>52</sup> Casos com els Acords de Divendres Sant (1998) a Irlanda del Nord o les negociacions per a la celebració del referèndum d'independència de Montenegro (2005) exemplifiquen les dificultats històriques i contextuals en casos amb conflictes d'alta intensitat, de llarga durada i diversitat cultural, nacional, ètnica i/o religiosa.

En vista de les experiències comparades, sembla pertinent apuntar set reflexions amb relació als mètodes d'acomodació:

- i. Els conflictes territorials no s'acostumen a resoldre de manera definitiva en el curt termini, sinó més aviat a acomodar per mitjà de solucions que aportin una certa estabilitat en el temps. Per aquest motiu, resulta més raonable obrir i mantenir el diàleg polític en comptes d'optar per la confrontació i la judicialització.
- ii. Nombrosos conflictes territorials estan relacionats amb l'existència d'una diversitat nacional i social amb poder o pes demogràfic desigual dins d'un mateix estat. La combinació d'autogovern i de govern compartit resulta estable en el temps si permet la protecció efectiva de la minoria territorial en qüestió respecte de la majoria. De fet, la combinació d'un grau considerable d'autogovern territorial amb quotes significatives de govern compartit en les institucions centrals sol caracteritzar els sistemes realment federals.
- iii. En contextos plurinacionals, l'asimetria de poders entre unitats d'autogovern acostuma a ser una via raonable per acomodar les nacions minoritàries, en reconeixement de les seves característiques i aspiracions pròpies. D'aquesta manera, l'asimetria es pot estendre tant en les competències d'autogovern com en l'àmbit del govern compartit, i pot servir per garantir la protecció de la diversitat nacional interna de l'estat. Per exemple, en el cas de l'existència de llengües minoritàries.
- iv. Els estats, inclosos els liberal-democràtics, són generalment reticents al reconeixement de demandes territorials i solen disposar de múltiples instruments dissenyats no pas per habilitar vies de resolució de demandes d'autodeterminació, sinó per silenciar o expulsar aquest tipus de reivindicacions de l'arena política i jurídica. Tanmateix, hi ha precedents rellevants d'institucionalització de les demandes d'autodeterminació, entre els quals el cas del Canadà i el Dictamen del Tribunal Suprem sobre la secessió del Quebec s'han consolidat com el referent per al tractament de les demandes de secessió des del constitucionalisme liberal-democràtic. A diferència del cas canadenc, que parteix del cèlebre pronunciament judicial,

l'acomodació britànica, especialment via acords de Belfast i d'Edimburg, és més política que no pas judicial. Malgrat aquesta distinció, tant el cas del Canadà com el del Regne Unit mostren que l'acceptació i regulació d'un procediment de secessió pot contribuir a l'acomodació.

- v. Les resolucions de conflictes són més efectives i estables quan són fruit d'un procés que observa un principi d'igualtat de posicions entre les parts. Per aquest motiu i d'altres, convé respectar el dret de les parts implicades a defensar les seves reivindicacions polítiques plurals per mitjans institucionals i també per d'altres de més populars, incloses les mobilitzacions ciutadanes.
- vi. No hi ha un únic model de solució, ni tampoc hi ha un ventall limitat d'opcions. Fins i tot qüestions que es consideren intocables o indivisibles poden estar obertes a solucions imaginatives. Per exemple, s'han adoptat solucions creatives per compartir sobirania, com a Irlanda del Nord, on l'Acord de Belfast (1998) estableix una distribució de competències i funcions entre les institucions d'autogovern nord-irlandeses, el Regne Unit i Irlanda. En altres casos, s'ha arribat a solucions identificant els temes clau i buscant resultats que permetin a les dues parts obtenir guanys en el sentit més ampli de l'expressió. Uns guanys que es poden donar en relació amb la reivindicació concreta que ha generat el conflicte, o en altres aspectes que igualment beneficien les parts: guanys en forma de compartir poders i responsabilitats; en forma de governabilitat, vots, garanties o estabilitat; en forma de bona reputació interna o internacional, etc.
- vii. Els processos que inclouen participació ciutadana i deliberació informada en algun moment del procés tenen més probabilitats de conduir a una estabilitat a llarg termini. Això es pot observar, per exemple, en el paper dels referèndums a Montenegro (2006) i a Irlanda del Nord (1998). Quan es formulen demandes d'autodeterminació externa, una de les solucions habitualment proposades, i recomanades internacionalment, sol consistir a donar veu a la població per mitjà de la celebració d'un referèndum d'independència. Des de la Segona Guerra Mundial s'han celebrat gairebé un centenar de referèndums d'independència en diversos contextos.

### 3. Tercera pregunta.

Quins actors polítics i institucions haurien de prendre la iniciativa per tal d'implementar aquestes solucions?

Les circumstàncies polítiques i la naturalesa d'un eventual acord de claredat determinaran els actors que hi participin. L'acord de claredat hauria d'estipular el paper de cada actor en les diverses etapes d'implementació per tal de maximitzar la capacitat de l'acord per resoldre el conflicte.

En aquest sentit, i sense preestablir el contingut d'un acord que ja s'ha esmentat que podria ser de caràcter procedimental i/o substantiu, en aquest apartat s'explora la participació de diversos actors potencials des de la perspectiva de la seva rellevància per a la resolució del conflicte. Aquesta rellevància s'avalua en termes de viabilitat i legitimitat; de manera estretament relacionada amb els principis de democràcia, imperi del dret i constitucionalisme, federalisme i protecció de les minories.<sup>53</sup>

### 3.1. Aspectes preliminars

Abans d'entrar a analitzar un conjunt d'actors primaris i secundaris pel que fa a la proposta, negociació i implementació d'un acord de claredat, convé fer unes consideracions preliminars, la primera de les quals fa referència al terme *iniciativa*, que empra la pregunta formulada pel Govern. Com que aquest Consell no està cridat a indicar un sol procediment o itinerari, sinó a obrir l'horitzó de possibilitats, la noció d'*iniciativa* s'entén en un sentit ampli, de manera que s'aproximi a les nocions de "participació" i "intervenció". Tractar la iniciativa en sentit ampli també és important per incloure tant la iniciativa en un sentit polític com la iniciativa en un sentit jurídic.<sup>54</sup>

És possible que la iniciativa política sigui una qüestió més relacionada amb la legitimitat, mentre que la iniciativa jurídica sigui una qüestió que calgui avaluar més aviat en termes de viabilitat. Dit això, és probable que cada actor aportï un tipus o grau de legitimitat relativament diferent, per bé que la seva participació també ha

---

<sup>53</sup> Vegeu la resposta a la primera pregunta.

<sup>54</sup> No s'hauria de descartar la possibilitat que, malgrat que la iniciativa política pugui sorgir des de Catalunya o des d'un actor català, la iniciativa jurídica es dugui a terme per part d'una institució central o d'un actor que inclogui, representi o actui en nom del conjunt de la ciutadania espanyola.



de ser valorada en termes de viabilitat. Tot i que una major legitimitat generalment hauria de conduir a augmentar la viabilitat, no sempre allò més legítim és o esdevé allò més viable.<sup>55</sup>

També convé alertar d'un risc rellevant en la resolució de conflictes. El nombre de persones o actors que participen en una negociació també sol ser important: tendeix a ser més difícil arribar a acords, especialment per unanimitat o ampli consens, quan negocien una multitud de persones que quan es negocia en el si d'un grup reduït.<sup>56</sup> Això pot mostrar l'existència d'una certa tensió entre la inclusió de múltiples actors a fi d'incrementar la legitimitat de l'acord i les probabilitats d'arribar a pactes entre aquests, els quals són necessaris, no només en termes de legitimitat, sinó també de viabilitat. Cal, també en això, cercar solucions harmonitzadores o que busquin un punt d'equilibri.

### **3.2. Actors primaris**

Es consideren actors primaris aquells que haurien de tenir un paper principal en la proposta, negociació o implementació d'un acord de claredat. La legitimitat d'aquests actors està vinculada als principis de democràcia i federalisme; és a dir, representen o expressen les preferències o voluntats democràtiques vinculades als respectius espais territorials.

#### **3.2.1. Els governs català i espanyol**

En un sistema parlamentari com el que regeix a Catalunya i Espanya, els governs en qüestió disposen de legitimitat democràtica indirecta.<sup>57</sup> Per tant, són actors

---

<sup>55</sup> Per exemple, tot i que la publicitat d'una negociació sol ser un factor important de legitimitat, la diplomàcia sap bé que la publicitat pot anar en detriment de la viabilitat de la negociació en qüestió. En certes ocasions, la publicitat i la participació ciutadana poden generar polarització, tensió o crispació, mentre que la negociació a porta tancada a voltes facilita la deliberació, l'acomodació i l'assoliment d'acords que posteriorment puguin ser ratificats per la població afectada.

<sup>56</sup> Aquí ens referim a persones enteses com a representants dels diversos actors polítics.

<sup>57</sup> Perquè no són escollits directament per la ciutadania, sinó pels respectius parlaments. La ciutadania escull directament membres del parlament i aquests elegeixen la persona que ocupa la presidència del govern i aquesta escull la resta de membres del govern.

idonis per encapçalar o centralitzar un acord de claredat. El dret i la pràctica política coincideixen en el fet que els governs en qüestió dirigeixen l'acció política, per bé que sota l'impuls i el control dels parlaments respectius.

Mentre que ambdós governs podrien liderar la iniciativa sobre un acord de claredat, convé tenir present que el govern català no disposa de capacitat d'iniciativa constitucional ni legislativa en l'àmbit central, a diferència del govern espanyol. En tot cas, un acord iniciat pels executius tindria l'avantatge de correspondre's amb la tasca de lideratge de l'acció política i disposar, en principi, de la confiança parlamentària respectiva. Així mateix, les dues cambres del parlament espanyol, els parlaments autonòmics, inclòs el català, sí que disposen de les potestats d'iniciativa normativa esmentades en l'àmbit estatal. Aquí es torna a fer palès l'interès analític de la distinció entre iniciativa política i jurídica, les quals no necessàriament han de coincidir, sinó que simplement cal compaginar.

També cal tenir en compte que seria desitjable disposar de prou informació sobre les preferències de la ciutadania i els parlaments, ja fos *ex ante* o *ex post*. Cercar les preferències de manera prèvia o posterior a un acord probablement requeriria debats parlamentaris i/o consultes a la població. A més a més, els governs acostumen a ser monocolor o de coalició, però no inclouen les forces polítiques significatives que constitueixen l'oposició. Per tant, l'estabilitat política a mitjà i llarg termini d'un acord entre governs —sobretot quan aquests canviessin de color polític— aconsellaria que aquest acord descansés sobre un consens ampli amb les forces polítiques de l'oposició.

### 3.2.2. Els parlaments català i espanyol

Ja s'ha observat que els parlaments de les comunitats autònomes, inclòs el Parlament de Catalunya, i ambdues cambres de les Corts Generals disposen de la capacitat d'iniciar reformes constitucionals i legislatives d'àmbit espanyol, però convé destacar una primera diferència entre el poder legislatiu estatal i el català: mentre que el parlament català és unicameral, l'espanyol és bicameral asimètric, en el qual el Congrés dels Diputats gaudeix de preeminència respecte del Senat.

Tot i que la Constitució defineix el Senat com una cambra de representació territorial, hi ha consens acadèmic i polític en el fet que aquest objectiu no ha estat assolit en el cas del Senat espanyol. De fet, la reforma del Senat per convertir-lo en una cambra de representació genuïnament territorial ha estat una constant en el debat sobre la reforma de la constitució territorial espanyola.<sup>58</sup> El Senat és sobretot una cambra de repòs legislatiu, amb un paper principal pel que fa a la coerció estatal de l'autonomia via l'article 155 de la Constitució. El paper del Senat també és destacable pel que fa a la reforma constitucional, paper que esdevé simètric al del Congrés en el procediment de reforma constitucional agreujat.<sup>59</sup>

Si bé la via més natural per raó de la funció de direcció política seria un primer acord entre governs, tal com ha succeït en altres escenaris de referència com podria ser l'escocès amb l'esmentat Acord d'Edimburg de 2012, alternativament o complementàriament es podria habilitar un procediment de negociació entre representants d'ambdós parlaments. En aquest sentit, una opció podria ser comptar amb els mateixos subjectes ja previstos en l'article 135.6 del Reglament del Parlament de Catalunya per a la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.<sup>60</sup>

Aquesta concreció normativa porta a remarcar la importància de dissenyar, de manera alternativa o complementària a l'acord entre governs, alguna mena de

---

<sup>58</sup> Les comunitats autònomes escullen 57 dels 265 senadors, mentre que la resta són d'elecció directa per circumscripcions provincials mitjançant un sistema majoritari plurinominal parcial.

<sup>59</sup> En efecte, el procediment de reforma de l'article 168 exigeix l'aprovació per 2/3 de cada cambra, seguit d'una dissolució de les Corts Generals i noves eleccions, nova aprovació per 2/3 parts de cada cambra i, finalment, sotmetre la proposta a la ciutadania espanyola a través d'un referèndum obligatori i vinculant. La dificultat d'aquest procediment explica, en bona mesura, perquè la Constitució espanyola no ha estat mai reformada per aquesta via, que és la que exigeix el Tribunal Constitucional que se segueixi per poder celebrar un referèndum de secessió o autodeterminació externa.

<sup>60</sup> Una delegació del Parlament, amb representació proporcional dels grups parlamentaris, forma part de la comissió mixta paritària de membres del Congrés dels Diputats o del Senat i del Parlament que, de comú acord, ha de formular una proposta conjunta de reforma. Si escau de constituir una ponència, n'ha de formar part, com a mínim, un diputat de cada un dels grups parlamentaris, llevat del Grup Mixt. En l'elecció dels altres membres de la ponència s'ha de mantenir la representació proporcional dels grups parlamentaris.

comissió bilateral o mixta Estat-Generalitat que permeti incloure, per exemple, parlamentaris o representants de l'oposició a fi de reflectir més sensibilitats polítiques que les que expressin els governs respectius.<sup>61</sup>

Un acord iniciat per una comissió d'aquest tipus tindria l'avantatge de permetre gaudir de més legitimitat perquè potencialment podria agregar preferències més diverses que els executius.<sup>62</sup> Ara bé, possiblement tindria l'inconvenient d'estar mancada de lideratges clars en comparació amb els executius, als quals els correspon dirigir l'acció política. A més a més, la dificultat d'arribar a un acord podria ser major pel fet d'incloure més persones o més representants de diversos actors.

### 3.2.3. La ciutadania catalana i espanyola

Preveure la participació directa de la ciutadania mitjançant diversos mecanismes institucionals seria desitjable perquè un acord gaudeixi de la màxima legitimitat possible. Ara bé, la màxima participació ciutadana no implica necessàriament assolir el grau més òptim de democràcia. Cal harmonitzar la participació directa de la ciutadania amb el respecte dels drets dels individus i les minories, i també cal compaginar aquesta participació amb la negociació i el tancament d'acords a fi de procurar la inclusió o acomodació de les diverses preferències i sensibilitats.

En termes generals, la participació ciutadana aporta tres aspectes fonamentals per a la legitimitat democràtica de qualsevol acord, ja sigui en la fase inicial o de ratificació.<sup>63</sup> Primer, permet expressar i conèixer directament les preferències ciutadanes en relació amb un aspecte determinat del conflicte. Segon, dona protagonisme a la ciutadania en el procés polític. Tercer, la dimensió deliberativa, sigui per acompanyar el vot o com a finalitat en si mateixa, permet informar el debat

---

<sup>61</sup> Un cas històric rellevant de comissió en aquesta línia va ser la Ponència dels Set, per redactar la Constitució espanyola de 1978: una comissió que representava diversos colors polítics i territorials.

<sup>62</sup> Alternativament, es podria dissenyar una comissió *ad hoc*, menys intergovernamental i més oberta a la participació de la societat civil. Tanmateix, aquesta comissió no gaudiria, probablement, de la mateixa legitimitat institucional que una comissió de caràcter intergovernamental.

<sup>63</sup> Per bé que quan ens referim a la participació directa de la ciutadania inevitablement pensem en els referèndums, convé avançar que existeixen altres mecanismes de participació directa de la ciutadania, els quals també han estat usats per fer reformes o resoldre conflictes constitucionals.

públic i intercanviar raons de manera generalitzada. Aquestes aportacions són cabdals per conèixer i discutir punts de vista alternatius i superar la noció de la democràcia com una mera agregació de preferències individuals a fi d'arribar a veritables enteses i dinàmiques col·lectives de construcció de consens.

La participació de la ciutadania en una fase inicial tindria una funció més promotora, mentre que, en una fase final, seria més confirmadora o validadora. És esperable que existeixi un cert desacord sobre quin és el moment propici perquè participi la ciutadania i, segons aquest moment, sobre quin rol i quina força ha de tenir. En aquest punt apareixen certes problemàtiques que es poden arribar a generar i que caldria abordar. Aquests problemes tenen a veure amb la naturalesa mateixa d'aquest actor, però també amb les potencials conseqüències de la seva entrada en acció. Primer, la ciutadania és plural per definició i l'agregació de preferències d'aquesta pluralitat resultarà sempre problemàtica. Segon, l'agregació de les preferències individuals en un resultat numèric a favor d'una opció determinada genera inevitablement guanyadors i perdedors. Tercer, la votació popular d'aspectes potencialment divisius pot augmentar la tensió i polarització política, sobretot si la sensació de derrota és accentuada entre un sector determinat.

Aquestes consideracions<sup>64</sup> cal combinar-les també amb aspectes vinculats a la regulació jurídica del paper d'aquest actor. En aquest sentit, la Constitució espanyola no permet la iniciativa popular per reformar-la. Els dos procediments de reforma preveuen la participació de la ciutadania, un de manera potestativa i l'altre de manera obligatòria, al final del procediment, amb una funció més aviat de ratificació o vet de l'acord articulat al qual han arribat els representants democràtics.

En contrast, els procediments de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveuen que la ciutadania pugui iniciar la reforma estatutària i preveuen, alhora, que la ciutadania intervingui al final del procediment amb una finalitat de ratificació o vet de l'acord de reforma estatutària al qual han arribat els representats democràtics. Aquest procés de reforma, aprovat pels legisladors català i espanyol, assenyala que no és incompatible que la ciutadania pugui participar d'entrada en

---

<sup>64</sup> Vegeu les preguntes quarta i cinquena.

una reforma de naturalesa constitucional i territorial i també pugui actuar en darrera instància per ratificar-la o rebutjar-la. A més, pel que fa a un acord de claredat, la participació de la ciutadania catalana es podria plantejar en un moment més inicial i la participació de la ciutadania espanyola en un moment final de ratificació d'una eventual reforma constitucional.<sup>65</sup>

### 3.3. Actors secundaris

#### 3.3.1. Ens locals

Els municipis són els ens locals primordials i dotats de la legitimitat democràtica més propera a la ciutadania. Tanmateix, convé posar de manifest que la distribució de la població és molt heterogènia entre els municipis. La participació d'aquest actor en un acord de claredat resulta menys evident i pot presentar aspectes controvertits.<sup>66</sup> Els municipis són ens propers a la ciutadania i majoritàriament de dimensió reduïda. A més a més, la seva naturalesa els fa representatius de realitats territorials, socials i econòmiques molt diverses. Així, poden aportar una legitimitat basada en la seva proximitat a la ciutadania i representativitat territorial.

En cas d'independència o d'un altre canvi important d'estatus territorial, els municipis poden ser rellevants a l'hora de dissenyar el nou traçat de fronteres. Sense menystenir un principi de congruència o continuïtat territorial, es podria plantejar un nou traçat de fronteres a partir de referèndums municipals en cascada, tot donant veu als consistoris locals en qüestió. Concedir aquesta mena de dret d'opció a territoris fronterers seria especialment rellevant pel que fa al cas d'Aran, entre altres raons perquè, segons la disposició addicional primera de la Llei del

---

<sup>65</sup> Vegeu la resposta a la quarta pregunta.

<sup>66</sup> Els ajuntaments també poden iniciar la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Així, a més del Parlament i el Govern de la Generalitat, també disposen d'iniciativa de reforma estatutària els ajuntaments (si així ho demanen un mínim del 20 % dels plens municipals que representin un mínim del 20 % de la població) i la ciutadania de Catalunya (si es presenten 300.000 signatures acreditades de persones amb dret de vot).

règim especial d'Aran, “el Parlament de Catalunya reconeix el dret del poble aranès a decidir el seu futur”.<sup>67</sup>

A aquestes consideracions cal afegir-hi un aspecte important en relació amb la representativitat. De la mateixa manera que els municipis poden ser un ens a tenir en compte per la seva representativitat territorial, convé recordar que l'orientació política dels consistoris no representa l'orientació política del conjunt de la seva ciutadania.<sup>68</sup> Dit d'una altra manera, fixar-se en les opcions polítiques majoritàries a escala municipal pot dur a l'error de pensar que reflecteixen la voluntat global de Catalunya. Concretament, pel que fa al suport a la independència, aquesta preferència sol ser més intensa en municipis rurals amb escassa població que en els municipis urbans amb una gran població.<sup>69</sup>

### 3.3.2. Ens supraestatals

Les organitzacions internacionals, o alguna de les seves institucions, podrien operar com a mediadores a fi d'arribar a un acord i també com a observadores del compliment o implementació d'aquest acord. En cas que alguna de les parts decidís incomplir l'acord o no negociar de bona fe d'acord amb els principis esmentats en la primera pregunta, les organitzacions internacionals podrien promoure una política activa de reconeixement o de no reconeixement. Podrien esdevenir, finalment, una mena d'àrbitres internacionals del conflicte.

Organitzacions internacionals o supranacionals com ara la Unió Europea, el Consell d'Europa o l'Organització de les Nacions Unides, tot i el biaix favorable a l'*statu quo*

---

<sup>67</sup> Vegeu la Llei 1/2015, del règim especial d'Aran, l'article 1 de la qual defineix Aran com “[...] una realitat nacional occitana, dotada d'identitat cultural, històrica, geogràfica i lingüística, defensada pels aranesos al llarg dels segles [...]”.

<sup>68</sup> Per això, l'Estatut d'autonomia de Catalunya exigeix un mínim d'un 20 % de plens municipals que representin un 20 % de la població per a la iniciativa de reforma municipal (article 222.a).

<sup>69</sup> Així doncs, un mapa municipal que intenti expressar el suport a la independència de Catalunya pot fàcilment aparentar un suport exagerat a favor d'opcions independentistes o sobiranistes catalanes. A tall d'exemple, aproximadament més del 70 % de municipis de Catalunya (686) després de les eleccions municipals del 2023 estan governats per forces independentistes, mentre que aquestes forces van obtenir aproximadament el 50 % dels vots a les darreres eleccions al Parlament (2021).

i la conservació de les fronteres territorials vigents pel fet de ser organitzacions creades i formades per estats, poden a més ser actors interessants, no només per promoure un acord legítim i durador, sinó també un acord que esdevingui efectiu i viable.

D'entre aquestes organitzacions, cal destacar el paper de la Unió Europea que, per la seva naturalesa singular i els seus objectius ambiciosos, afegeix un vincle de ciutadania derivada i complementària a la ciutadania dels seus estats membres. La Unió ha estat involucrada en diversos conflictes territorials i, per tant, disposa d'expertesa en la resolució d'aquesta mena de conflictes.<sup>70</sup>

### **3.3.3. Persones i institucions mediadores**

Acabem d'observar que certes institucions internacionals es podrien comportar com a mediadores del conflicte, de la mateixa manera que aquest rol també podria recaure en persones concretes el prestigi, independència i imparcialitat de les quals pugui ser reconegut per les diverses parts en conflicte. La mediació per a la resolució de conflictes de tota mena és cada vegada més present. Potser els conflictes territorials no haurien de quedar exclosos d'aquesta tendència a l'alça.

### **3.3.4. Altres comunitats autònomes**

Des d'una perspectiva autonòmica o federal simètrica, sembla que s'hauria de reservar un cert paper a les setze comunitats autònomes restants i potser, fins i tot, a les dues ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. D'altra banda, des d'una comprensió autonòmica o federal asimètrica, la perspectiva seria diferent: més enllà de la distinció entre comunitats i ciutats autònomes, hi hauria una altra distinció important entre comunitats autònomes que són nacionalitats i d'altres que són regions, segons assenyalava el mateix article 2 de la Constitució espanyola. Si el que es busca és el reconeixement i l'acomodació multinacional, possiblement s'hauria

---

<sup>70</sup> Ens referim, per exemple, a la implicació de les institucions europees a la Comissió d'Arbitratge de la Conferència sobre Iugoslàvia (1991), anomenada popularment Comissió Badinter; Montenegro (2006); Kosovo (2008), o Sudan del Sud (2011), entre d'altres. L'article 3 del Tractat de la Unió Europea estableix el següent: "La Unió té com a finalitat promoure la pau, els seus valors i el benestar dels seus pobles."



de tenir més present el principi d'igualtat entre nació estatal i nació subestatal —o nacionalitat—, en comptes del principi d'igualtat entre diferents unitats subestats.

Dit això, a partir d'una cambra de genuïna representació territorial, que no és el cas de l'actual Senat espanyol, es podria vehicular indirectament la participació de la resta de comunitats autònomes o bé se'ls podria donar una certa entrada a partir de la comissió mixta esmentada en el punt 3.2.2. El debat sobre les relacions bilaterals entre Catalunya i Espanya o bé les relacions multilaterals entre comunitats autònomes i l'estat central és històric i polèmic.<sup>71</sup>

### 3.3.5. Tribunals i Tribunal Constitucional

D'acord amb la Constitució espanyola, el poder judicial a Espanya és eminentment unitari i centralitzat. Aquest culmina, pel que fa a la jurisdicció ordinària, en el Tribunal Suprem, tot i l'existència dels tribunals superiors de justícia de cada comunitat autònoma. Els jutges han jugat un paper rellevant en el conflicte territorial que ens ocupa, el qual ha estat notablement judicialitzat. A més, els jutjats i tribunals poden tenir un paper rellevant, ja que tenen la potestat d'elevat qüestions d'inconstitucionalitat al Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional és clau pel que fa a la viabilitat d'un acord de claredat. Més enllà d'una jurisprudència que posa grans dificultats a l'autodeterminació territorial, sobretot per via de referèndum, se li suma el fet que ha tingut, des de 2008, una participació reiterada en aquest conflicte.<sup>72</sup> A més a més, els propis partits han tendit a reforçar el seu protagonisme per diferents vies: la impugnació de nombroses i rellevants actuacions catalanes i basques, el fet de no qüestionar la jurisprudència constitucional i la seva utilització com a argument indiscutible per no negociar ni acomodar les demandes d'autodeterminació.

Tanmateix, convé assenyalar que la jurisprudència del Tribunal Constitucional d'Espanya que obstaculitza la celebració de referèndums de sobirania i secessió

---

<sup>71</sup> Vegeu l'Informe 2/2019, *Autogovern i relacions intergovernamentals en les democràcies actuals. El cas de Catalunya*, de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

<sup>72</sup> En general, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat amb celeritat sobre casos relacionats amb la sobirania, la secessió i l'autodeterminació externa, i ho ha fet per unanimitat.

ha sorgit contra propostes o accions unilaterals, primer al País Basc i després a Catalunya. El Tribunal Constitucional podria revisar la seva jurisprudència o mantenir-se silent davant d'un referèndum d'aquesta mena que sigui fruit d'un acord entre l'Estat i un territori subestatal. Un acord de claredat podria ser, doncs, un motor de canvi jurisprudencial i, alhora, de canvi constitucional. En particular, a la Sentència 42/2014, sobre la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, el Tribunal Constitucional va recolzar una gestió i solució negociada del conflicte: "La Constitució no aborda ni pot abordar expressament tots els problemes que es poden suscitar en l'ordre constitucional, en particular els derivats de la voluntat d'una part de l'Estat d'alterar el seu estatus jurídic. Els problemes d'aquesta índole no els pot resoldre aquest Tribunal, la funció del qual és vetllar per l'observança estricta de la Constitució. Per això, els poders públics i, molt especialment, els poders territorials que conformen el nostre estat autonòmic són els que estan cridats a resoldre mitjançant el diàleg i la cooperació els problemes que es desenvolupen en aquest àmbit."

## 4. Quarta pregunta.

Quina funció hauria de tenir un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, o altres mecanismes anàlegs, a l'hora de resoldre el conflicte polític?

La convocatòria d'un referèndum en el qual la ciutadania es pugui pronunciar sobre el futur polític de Catalunya ha estat reclamada des de fa anys per actors diversos en el conflicte territorial. Per tal de respondre la quarta pregunta en el context que ens ocupa, cal tenir en compte diversos elements: les funcions generals dels referèndums, el moment temporal en el qual el referèndum és organitzat dins del procés de resolució del conflicte, les dificultats generals que pot plantejar, les propostes concretes de referèndum i el rol potencial dels mecanismes anàlegs i complementaris per buscar vies de solució. Aquests són els elements que es desenvolupen en els diversos apartats de la resposta a aquesta pregunta. Abans, però, convé fer unes consideracions preliminars.

Un referèndum és un mecanisme mitjançant el qual es consulta la ciutadania sobre una qüestió política concreta amb l'objectiu que les seves preferències contribueixin de manera més o menys directa, sense necessitat de ser jurídicament vinculant a la presa de decisions. La proposta de convocar un referèndum sobre la independència de Catalunya ha centrat una part molt important del debat i de les estratègies polítiques d'abordatge del conflicte polític territorial de Catalunya i Espanya. Aquesta proposta s'ha justificat mitjançant diverses enquestes que han mostrat una voluntat majoritària i sostinguda de poder votar en un referèndum d'aquest tipus, i una pluralitat d'opinions sobre les preferències territorials.<sup>73</sup> Altres sondejos han mostrat també un percentatge de suport significatiu entre la

---

<sup>73</sup> Per exemple, el Baròmetre del Centre d'Estudis d'Opinió del 5 d'abril del 2023 (número 1050) va formular la pregunta "Digui'm, si us plau, fins a quin punt està d'acord o en desacord amb l'afirmació següent: Els catalans i les catalanes tenen dret a decidir el seu futur com a país votant en un referèndum" (p. 31). Un 52,4 % dels enquestats afirmaven estar-hi "molt d'acord", i un 24,5 %, "bastant d'acord". En una línia similar, el Sondeig d'opinió de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) del 2022 va formular la pregunta referent a la taula de diàleg entre governs "Estaria més aviat d'acord o més aviat en desacord amb què en aquesta taula s'acordés celebrar un referèndum sobre la independència de Catalunya" (p. 39.1). Un 67,2 % va respondre "Més aviat d'acord". Aquestes opinions han estat més o menys estables els darrers anys. Pel que fa a les preferències territorials, el Baròmetre del Centre d'Estudis d'Opinió del 5 de juliol del 2023 (número 1050) va formular la pregunta "Com creu que hauria de ser la relació entre Catalunya i Espanya? Creu que Catalunya hauria de ser..." (p. 33). Un 7 % dels enquestats van respondre "Una regió d'Espanya"; un 31,1 %, "Una comunitat autònoma d'Espanya"; un 22,9 %, "Un estat dins una Espanya federal", i un 32,9 %, "Un estat independent". Al mateix Baròmetre, a la pregunta "I, més concretament, vol que Catalunya esdevingui un Estat independent?" (p. 34) un 41,8 % dels enquestats va respondre "Sí" i un 52,5 % va respondre "No".

ciutadania espanyola a l'acceptació dels resultats d'un referèndum en cas que aquest fos legal i acordat.<sup>74</sup>

Organitzat de manera políticament i jurídicament adequada, el referèndum podria ser, certament, un bon mecanisme per buscar una solució democràtica i legítima al conflicte, tot i que és important fer notar que no és necessàriament l'única via democràtica i legítima possible. En el marc d'una democràcia liberal representativa com la nostra, la capacitat d'arribar a solucions acordades i acceptables pels actors implicats en un conflicte polític és, finalment, l'element crucial, per encetar tant la via del referèndum com d'altres d'anàlogues.

De fet, aquest acord o pacte entre institucions representatives és una condició necessària per a la legitimitat política del referèndum, i un element que contribueix al seu encaix legal. Els recels o obstacles que un referèndum pugui generar no haurien d'implicar la negativa a donar una resposta al conflicte dins dels principis de democràcia, constitucionalisme i imperi del dret, federalisme i protecció de minories, que hem desenvolupat en la resposta a la primera pregunta. Aquest hauria de ser l'objectiu final d'un potencial acord de claredat.

Els referèndums no són l'únic instrument de decisió democràtica, ni necessàriament el millor en tots els casos. Però, si no és a través d'un referèndum, caldrà identificar i articular un mecanisme democràtic alternatiu que prengui en consideració tant la distribució de preferències entre diferents opcions dins de Catalunya com les potencials diferències de preferències entre els electorats de Catalunya i Espanya (entesos com a minoria i majoria, respectivament).

---

<sup>74</sup> Per exemple, en un estudi realitzat pel Centre d'Estudis d'Opinió el 2019, l'afirmació "S'hauria de fer un referèndum a Catalunya perquè els catalans i les catalanes decidissin quina relació volen que hi hagi entre Catalunya i l'Estat espanyol" es formulava al conjunt de l'Estat. A Catalunya un 54 % dels enquestats afirmava estar-hi "molt d'acord" i el 16,8 % "més aviat d'acord", mentre que a la resta de l'Estat aquests percentatges eren del 15 % i el 14,8 %, respectivament. A la pregunta "Si s'arribés a celebrar un referèndum, legal i acordat, sobre la independència de Catalunya, i una majoria clara dels ciutadans catalans optessin per la independència, vós, personalment, acceptaríeu o no acceptaríeu el resultat del referèndum?", un 81,3 % dels catalans responia que "Sí", un percentatge que era del 48,2 % a la resta de l'Estat.

## 4.1. Funcions dels referèndums

Els referèndums són, tal com ja s'ha esmentat en apartats previs, mecanismes amb una gran força política i àmpliament utilitzats per a la resolució de conflictes territorials, els quals permeten identificar les preferències de la ciutadania i, a la vegada, legitimar decisions mitjançant l'expressió del vot directe. Per tant, els referèndums presenten dues funcions, que distingirem com a expressiva de preferències i legitimadora, que a la pràctica succeeixen de manera simultània i indestriable.

Si s'observen els processos de gestió de conflictes territorials que s'han produït en estats democràtics comparables a l'espanyol,<sup>75</sup> la celebració d'un referèndum és, en termes generals, un bon instrument de resolució del conflicte. Tanmateix, que ho sigui depèn en bona mesura de la regulació, la redacció, el temps, les majories, la forma i les condicions en les quals s'organitzi, així com del fet que els actors implicats n'acordin la celebració. En darrera instància, el fet més determinant és si s'accepta el seu resultat com a políticament rellevant, sigui jurídicament vinculant o no.

### 4.1.1. Avantatges per a la resolució de conflictes

En la mesura que els referèndums satisfan els requisits de la claredat que desenvoluparem a continuació,<sup>76</sup> són mecanismes que permeten identificar amb major precisió les preferències de la ciutadania sobre una qüestió política concreta, ja que tot l'electorat les expressa en resposta a una pregunta o conjunt de preguntes relativament acotades. Tot i els problemes existents en termes d'agregació de preferències,<sup>77</sup> els referèndums són el millor instrument per permetre aquesta funció expressiva. Les eleccions periòdiques també serveixen per identificar les preferències dels electors, però solen ser menys acurades per a aquest fi, ja que el vot sempre respon a motivacions diverses que no es poden

---

<sup>75</sup> Vegeu la resposta a la segona pregunta.

<sup>76</sup> Vegeu la resposta a la cinquena pregunta.

<sup>77</sup> Especialment en cas de resposta múltiple.

identificar amb tanta precisió ni reduir a una de sola. Les motivacions que poden existir darrere dels vots d'un referèndum també són diverses i interpretables, raó per la qual els resultats poden ser equívocs o ambigus, especialment quan les preguntes no estan ben formulades. Tanmateix, quan el referèndum reposa en un acord entre les parts enfrontades, existeix una bona regulació jurídica que l'empari i en garanteixi els resultats, i es formula una pregunta clara, els resultats d'un referèndum són força més precisos i diàfans que els d'unes eleccions.<sup>78</sup>

Més enllà de la identificació i expressió de preferències, els referèndums tenen una gran capacitat de legitimar democràticament les decisions públiques a través de la participació directa de tota la ciutadania. A diferència del que succeeix amb altres processos participatius, com ara les assemblees ciutadanes o els jurats ciutadans, que, tot i que poden ser més o menys representatius, es limiten a incloure una petita mostra de la ciutadania, en els referèndums és la ciutadania sencera la que està cridada a participar. Aquesta capacitat de recollir l'expressió de preferències de tota la ciutadania mitjançant el sufragi universal, directe i secret permet als referèndums ser un potent instrument de sobirania popular i assolir, així, un grau elevat de legitimitat democràtica.

Tal com s'explica en l'apartat següent, no s'ha de confondre el fet que els referèndums permetin la identificació de les preferències del conjunt de la ciutadania amb la idea, força estesa, que aquesta és l'única manera d'identificar la voluntat popular. En realitat, tal com ha mostrat la bibliografia especialitzada, no existeix un únic mètode infal·libre per identificar aquesta voluntat. I, per tant, no és obvi que allò que sorgeix com a resultat d'un referèndum tingui necessàriament, en tot context, més legitimitat democràtica que el resultat que es pot obtenir a través d'altres procediments o instruments. Tot i així, és indubtable que, si es miren de maximitzar les condicions necessàries d'una participació lliure i informada, una decisió política dels representants democràtics que compta amb el suport d'una majoria clara expressada a través d'una consulta directa a la ciutadania permet assolir un grau

---

<sup>78</sup> Un altre mecanisme alternatiu per identificar les preferències de la ciutadania podrien ser les enquestes. Però, tot i que n'hi ha de molt ben fetes, cap enquesta pot ser tan legítima, acurada, fiable i potent com la consulta directa a tota la ciutadania mitjançant una pregunta clara. La ciutadania no s'enfronta de la mateixa manera a una enquesta que al vot en un referèndum.

de legitimitat democràtica considerablement elevat. Per aquests motius, els referèndums, sempre que siguin organitzats adequadament, són mecanismes òptims com a part d'un procés de resolució de conflictes.

#### 4.1.2. Dificultats per a la resolució de conflictes

Per tal de poder valorar la idoneïtat d'un referèndum en un procés de gestió d'un conflicte polític com l'actual és necessari tenir en compte que aquest instrument també té certs inconvenients o elements de complexitat que cal tenir ben presents.

En primer lloc, els referèndums poden resultar excessivament simplificadors, perquè sintetitzen situacions complexes tot reduint-les a una pregunta concreta, preferentment amb una resposta binària (l'exemple paradigmàtic de la qual és "sí" o "no", tot i que a voltes és preferible identificar cada opció més concretament). Els conflictes polítics són sempre polièdrics, es componen de diferents elements que afecten les diverses parts del conflicte de maneres diferents, i les seves vies de solució normalment són fruit d'equilibris complexos. Un referèndum pot canalitzar alguna d'aquestes vies de solució, però difícilment proporcionarà, en si mateix, una resolució única, simple i efectiva per resoldre el conflicte amb tota la seva complexitat.

En segon lloc, i derivat del punt anterior, els referèndums poden socavar les dinàmiques favorables a la construcció de consens polític, com la deliberació i la negociació, tot emfatitzant la dimensió estrictament majoritària del vot i l'agregació de preferències, mitjançant un procés de competició que tendeix a generar guanyadors i perdedors. Això podria dificultar la recerca de solucions pactades, intermèdies i integradores que, encara que no acabin de convèncer del tot a cap de les parts, aconseguixin un consens polític i social força més ampli. Contra una visió de la democràcia que la redueix a una regla de decisió per majoria simple, cal notar que els ideals democràtics són més complexos i ambiciosos, i es poden perseguir formes de construcció de consens polític més integradores, a partir de la deliberació i el pacte, i menys competitives o confrontacionals.

En tercer lloc, i agreujant el punt anterior, els referèndums generen sovint dinàmiques polaritzadores que poden tenir l'efecte d'aprofundir la divisió social ja



existent en un conflicte d'aquesta mena. Aquest efecte és poc significatiu, per no dir normalment inexistent, en referèndums o consultes sobre temes de menor rellevància política o sobre qüestions polítiques amb menys càrrega identitària. Tanmateix, en el cas dels conflictes territorials, la polarització és probable que s'accentui i, tal com s'ha pogut observar en casos com el d'Escòcia o el Brexit, es poden generar situacions de posterior bloqueig democràtic que fan més difícils altres instruments o processos de gestió política.

En quart lloc, els referèndums obren un perill de manipulació política, especialment quan la pregunta que es formula és poc clara i quan no existeix una deliberació pública prèvia de qualitat en la qual les diferents parts tenen l'oportunitat d'exposar i debatre els seus arguments a favor o en contra de la proposta que se sotmet a consulta. Existeix sempre el risc de la desinformació i la demagògia. En aquest aspecte, cal afegir que aquests riscos no són molt diferents del que ja ens trobem en les campanyes electorals ordinàries, sempre que es disposi d'una bona regulació o d'una regulació equiparable. Però, per tal de reduir el potencial de manipulació, és essencial que la pregunta que es formuli sigui clara i que el referèndum vingui precedit per una campanya de deliberació pública de qualitat. En política comparada trobem bones i males regulacions i pràctiques en aquest sentit, i no s'ha de caure en el parany de pensar que l'espai de manipulació i demagògia és inevitable.

En cinquè lloc, i en un pla més tècnic, l'arquitectura de la pregunta planteja dificultats més específiques. Per exemple, les preguntes amb una resposta no binària —és a dir, amb tres o més respostes— poden produir resultats democràticament inconsistents. Pot succeir que l'opció de resposta que aconsegueixi el suport d'una majoria relativa més àmplia en realitat sigui la menys preferida pel conjunt de votants. Per altra banda, quan el referèndum no compta amb llindars mínims de participació i de vot favorable pot produir resultats altament contingents, en els quals una majoria molt reduïda, per pocs vots de diferència, acaba imposant-se i aprovant una proposta que, pocs dies després, eventualment, podria ser una opció minoritària. Totes aquestes dificultats tècniques tenen

solucions, però cal tenir-les en compte a l'hora de decidir si celebrar un referèndum i com organitzar-lo.

#### 4.2. Temporalitat: inici i tancament

Els referèndums es poden celebrar en dos moments força diferenciats amb relació al procés polític en el marc del qual es desenvolupen: poden servir per donar un impuls inicial a un procés de presa de decisió, o poden servir per finalitzar o fer un tancament d'aquest procés, amb la finalitat fonamental de validar la decisió prèvia dels representants democràtics.

- a) En els referèndums o consultes d'inici, s'identifiquen les preferències de la ciutadania, que serveixen com a input en un procés de presa de decisions públiques, el qual contribueixen a legitimar. És el que passa amb la majoria de consultes. Les institucions corresponents s'encarreguen de continuar amb el procés ordinari de presa de decisions, però ho poden fer en vista de les preferències expressades per la ciutadania. Sovint la celebració d'una consulta d'inici és una bona manera d'identificar l'abast d'un conflicte polític.
- b) En els referèndums de finalització o ratificació s'identifiquen les preferències de la ciutadania amb relació a un acord que és el resultat d'un procés polític —com pot ser una proposta de reforma d'un estatut d'autonomia, de reforma constitucional o d'acord polític general— a fi de validar-lo i, si escau, legitimar-lo democràticament amb un exercici democràtic directe. Aquests referèndums de finalització o ratificació acostumen a ser legalment vinculants.

Res impedeix que aquestes dues modalitats de referèndums es puguin combinar en un procés complex de gestió o resolució d'un conflicte. De fet, com que les funcions específiques de cadascuna d'aquestes modalitats són diferents, combinar-los en diferents moments d'un procés democràtic més ampli pot ser una bona idea, especialment en el cas de conflictes tan complexos i amb conseqüències tan importants i sovint irreversibles com els territorials. Per altra

banda, també hi ha la possibilitat de celebrar referèndums en fases intermèdies del procés de gestió d'un conflicte polític.

### 4.3. La qüestió de la viabilitat

En el cas que ens ocupa, un obstacle rellevant apareix amb les objeccions jurídiques a un referèndum d'inici que determini quines són les preferències de Catalunya amb relació al seu estatus polític. La viabilitat legal d'aquest referèndum, que hem definit com d'inici, és el que genera més controvèrsia jurídica dins el marc legal espanyol. Els referèndums consultius sobre qüestions de rellevància política estan previstos a l'article 92 de la Constitució i escassament regulats per la Llei orgànica 2/1980, de modalitats de referèndum.

El seu encaix jurídic ha estat defensat per part de la doctrina en el marc d'un referèndum que fos de caràcter acordat i es pogués celebrar conforme als procediments jurídicament establerts. Ara bé, cal recordar que en la controvèrsia sobre la seva legalitat s'ha utilitzat l'argument que la Constitució no pot emparar la celebració de referèndums que tinguessin per objecte una eventual secessió d'un territori de l'Estat. A més a més, és molt rellevant el fet que la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha imposat alguns límits addicionals a aquesta possibilitat. De totes maneres, aquestes dificultats jurídiques no haurien de descartar els referèndums d'inici en el marc d'una negociació política. Entenem que aquesta no és una possibilitat incompatible amb la Constitució.

Els referèndums de ratificació, per altra banda, estan previstos per la legislació en determinats supòsits taxats, com són el de la reforma de la Constitució (articles 167 i 168 de la Constitució) o de la reforma de l'Estatut d'autonomia (articles 222 i 223 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya), i no haurien de suposar cap problema jurídic per ser celebrats dins d'aquests supòsits.

Per acabar, tot i que s'ha dit que els referèndums d'inici acostumen a ser consultius i els de ratificació solen ser jurídicament vinculants, aquestes condicions no són definitòries de les dues modalitats de referèndum, sinó que la distinció es limita estrictament al moment temporal en el qual el referèndum és celebrat i a la funció concreta que es deriva d'aquesta ubicació temporal. De fet, la distinció entre

referèndums consultius i vinculants, tot i que jurídicament és molt rellevant, no té a la pràctica una gran importància política, cosa que es pot observar en molts dels processos similars portats a terme en política comparada.<sup>79</sup> El resultat d'una consulta jurídicament no vinculant pot tenir un gran pes polític, en especial si compta amb una majoria clara que respon a una pregunta també clara, i en aquest sentit pot complir satisfactòriament les funcions bàsiques generals de tot referèndum.

#### 4.4. La qüestió del *demos*

Una de les dificultats dels referèndums en el context dels conflictes territorials és que el *demos* que ha de decidir no sempre està clarament definit, si entenem per *demos* el conjunt de la població a qui es reconeix el dret a votar en el referèndum o consulta. La delimitació d'aquest *demos* s'ha de fer amb caràcter previ i només pot ser el resultat d'un procés polític de negociació i acord, que en alguns casos cristal·litza en la pròpia legislació. En conseqüència, i tal com succeeix precisament en el cas espanyol, la delimitació del *demos* rellevant esdevé objecte de conflicte polític en si mateix, un conflicte que només es pot resoldre amb un acord producte de negociació entre els principals actors.<sup>80</sup> Aquesta manca de delimitació genera diversos problemes concrets, dels quals en mencionarem només dos: la delimitació del *demos* que ha de decidir sobre la qüestió que es planteja, i la delimitació del *demos* potencialment independent.

En el cas que ens ocupa, el problema concret és si sobre la qüestió de l'encaix territorial de Catalunya a Espanya hauria de tenir veu només la ciutadania catalana o tota la ciutadania espanyola. En la política comparada, quan s'ha plantejat un referèndum de naturalesa territorial que podia produir una secessió d'un territori

---

<sup>79</sup> Per exemple, el referèndum escocès d'independència de 2014.

<sup>80</sup> Ja hem esmentat, en política comparada, l'existència dels referèndums en cascada com a mecanismes per redelimitar el *demos* que se separa. A més, el referèndum és sovint una manera de crear un *demos* o de transformar-lo o apoderar-lo. Això és especialment rellevant si entenem que el *demos* és quelcom més que un mer conjunt d'individus amb dret de votar.

s'ha tendit a convocar a votar només la ciutadania del territori potencialment independent, que són els més directament afectats per la decisió.

Una de les raons és perquè una decisió com aquesta que fos sotmesa al *demos* més ampli del conjunt de l'estat podria acabar permanentment bloquejada per la majoria de la ciutadania d'aquest estat, fins i tot si en el territori potencialment independent existís una amplíssima majoria estable a favor de la secessió. Això planteja un problema de legitimitat democràtica de difícil solució. Forma part del principi democràtic que la regla de la majoria impliqui atendre una voluntat clara i sostinguda de les minories territorials estructurals, permanents o persistents; és a dir, grups socials que queden de manera sistemàtica en minoria i que no tenen cap possibilitat, en el marc espacial vigent, d'arribar a ser una majoria en algun moment futur. L'ideal de democràcia requereix la possibilitat que la part de l'electorat que han quedat en minoria en una votació tinguin l'esperança de poder quedar en majoria en algun moment futur, i que no tinguin la sensació de viure permanentment dominats per la voluntat d'una altra majoria.

Per altra banda, partir de la base que l'únic *demos* rellevant és el del territori que es vol separar implica ignorar que una decisió com la independència imposa conseqüències molt rellevants a la ciutadania de la resta de l'estat, i que la mateixa lògica democràtica requereix que aquesta ciutadania disposi d'algun mecanisme de codecisió. Així ha passat, de fet, en tots els casos de política comparada de referèndums territorials, en els quals el *demos* de l'estat ha pogut intervenir, generalment de manera indirecta, a través dels seus representants al parlament o a l'executiu, ja fos en l'autorització del referèndum d'independència convocat al territori potencialment independent, en la negociació o ratificació posterior, o en alguns casos de manera directa en el propi referèndum.

Alguns actors han plantejat que la raó per la qual el *demos* del territori potencialment independent, en aquest cas el català, és l'únic que hauria de poder votar és bàsicament una raó de sobirania. Però la mateixa raó de sobirania és esgrimida per aquells que pensen que l'únic *demos* rellevant és el del conjunt de l'estat, que és a més l'únic jurídicament reconegut com a titular de sobirania. En la mesura que la resolució del conflicte territorial de Catalunya requereixi una reforma constitucional

i que es vulgui respectar el mecanisme de reforma establert per la pròpia constitució, seria inevitable que el *demos* espanyol es pronunciï a través del referèndum previst constitucionalment. La qüestió és que la pretensió de sobirania política última és precisament un dels aspectes més importants que està en disputa en el conflicte polític territorial i, per tant, no es pot donar per pressuposada, ni en un sentit ni en un altre.

Aquest primer problema derivat de la manca de delimitació del *demos* rellevant tampoc no és insalvable. Tal com hem observat, en el context internacional s'han buscat fórmules diverses per permetre la codecisió dels dos *demos*, normalment fent intervenir el *demos* de l'estat matriu a través dels seus representants en les fases inicials o d'autorització, intermèdies i finals de negociació o de ratificació. Res impedeix, i així s'ha fet en algunes ocasions, que també ho pugui fer a través d'un referèndum o consulta més ampla, o que es pugui fer en dos referèndums diferents però combinats. En tot cas, és un problema que convé tenir en compte i, tal com també s'ha dit, forma part del conflicte polític que ha de ser objecte de pacte o acord. Cal pensar, també, en com es pot evitar el problema de minories persistents que romandria si la majoria del *demos* de l'estat matriu no obrís mai la porta a aquest pacte, i aquest és un dels àmbits en els quals les solucions de mediació o intermediació internacional apuntades en la resposta a la pregunta tercera podrien tenir cabuda.

Cal mencionar, en segon lloc, un altre problema derivat de la manca de delimitació del *demos* rellevant per al referèndum: com es delimita el *demos* del territori que reclama un nou estatus. En el cas català s'ha partit sovint de la base que el *demos* potencialment independent coincideix amb el de la ciutadania de la comunitat autònoma de Catalunya. Però no han faltat veus discordants que han qüestionat aquesta delimitació. Alguns han demanat que en un potencial referèndum poguessin votar les persones d'altres països catalans; d'altres, com en el cas d'Aran, han demanat no ser inclosos en el referèndum. És necessari fer constar que, igual que el primer problema ja examinat, aquest també és objecte d'un conflicte polític que en si mateix difícilment pot ser sotmès a referèndum i que requereix un abordatge negociat i pactat amb caràcter previ. Al capdavall, la

demanda de divisibilitat de l'Estat, implícita en la posició independentista, també hauria d'incloure la possibilitat redelimitar el *demos* subestatal.

#### 4.5. Consideracions sobre propostes de referèndum

La definició d'una proposta concreta de referèndum que permeti avançar cap a la resolució del conflicte polític entre Catalunya i Espanya hauria de ser part de l'acord de claredat. No pertoca al Consell proposar una solució concreta, però convé recordar un cop més que, a l'hora de valorar diferents alternatives, els negociadors haurien de tenir present la necessitat d'harmonitzar, i no jerarquitzar, els principis de democràcia, imperi del dret i constitucionalisme, federalisme i protecció de minories que s'han explicat en la resposta a la primera pregunta i desenvolupat al llarg de l'informe.

A més a més, els criteris de legitimitat i viabilitat haurien d'ajudar a avaluar qualsevol solució potencialment proposada per les parts implicades. Un acord de claredat hauria de cercar la resolució del conflicte; per tant, hauria d'abordar l'expressió i institucionalització de les demandes de secessió i acomodació dins de l'Estat. En aquest sentit, l'acord pot ser de caràcter més procedimental, per tal de dotar-se d'un mecanisme per determinar les preferències de la ciutadania, però, a la vegada, més substancial sobre la institucionalització de les demandes territorials de Catalunya.

A partir d'aquestes consideracions, es poden identificar, a tall d'exemple i a fi d'ordenar una mica més el debat, cinc propostes de referèndum concretes per proporcionar formes de gestió del conflicte legítimes des del punt de vista dels principis esmentats i que preveuen la participació —raonablement asimètrica— dels dos *demoi* (vegeu el subapartat anterior). Aquestes possibilitats han estat formulades per diversos actors els darrers anys en el marc del conflicte territorial que adreça aquest informe<sup>81</sup> i poden ser complementàries entre si. Un acord de

---

<sup>81</sup> Per exemple, convé tenir presents les vies legals proposades i discutides en diversos informes. Ens referim, per exemple, a l'Informe 1, *La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, del Consell Assessor per la Transició Nacional del 25 de juliol del 2013; l'Informe 1/2019, *Democràcies i referèndums d'independència. El cas de Catalunya*, de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, o

claredat les podria emprar de maneres diverses, fins i tot mitjançant una clàusula que contemplés la celebració futura d'un referèndum quan es reuneixin les condicions i els terminis que s'estipulin.

- 1) **Referèndum d'inici al territori subestatal.** Aquest tipus de proposta consistiria, per exemple, a consultar la ciutadania de Catalunya sobre la conveniència que el Parlament de Catalunya iniciés un procés de reforma constitucional que podria contemplar la independència i/o una nova acomodació en el si de l'Estat.<sup>82</sup>
- 2) **Referèndum de ratificació al territori subestatal.** Aquesta opció consistiria a consultar la ciutadania de Catalunya sobre un acord polític prèviament assolit sobre la independència o una nova acomodació en el si de l'Estat i que, per exemple, es podria fer en el marc d'una reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.<sup>83</sup>
- 3) **Referèndum d'inici al conjunt de l'estat.** Aquesta possibilitat ha estat proposada per alguns actors en el context del conflicte territorial entre Catalunya i Espanya. Consistiria, per exemple, a convocar un referèndum al conjunt d'Espanya en aplicació de l'art. 92 de la Constitució, que preguntés al conjunt de la ciutadania espanyola si estaria d'acord que el Govern espanyol autoritzés una consulta a Catalunya sobre la independència i/o una nova acomodació en el si de l'Estat. Aquesta mena de referèndum permetria analitzar els resultats de manera simultània a Catalunya i a la resta de l'Estat. Tanmateix, es tractaria d'una possibilitat inusual en termes comparats. A més a més, un resultat contrari a la

---

l'informe *Un referèndum acordat sobre la independència de Catalunya: algunes claus jurídiques per a una hipotètica negociació política*, també de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

<sup>82</sup> Un referèndum d'aquestes característiques podria admetre diversos tipus de pregunta. Per exemple, el referèndum sobre la independència d'Escòcia del 2014 va formular la pregunta sobre si Escòcia hauria de ser un país independent ("Should Scotland be an independent country?"); en el cas de Puerto Rico, s'han celebrat diversos referèndums amb preguntes de resposta múltiple, com ara el del 2017, que oferia les opcions d'estatalitat, lliure associació o independència i statu quo. En cas de victòria de l'opció de lliure associació o independència, es preveia una segona votació.

<sup>83</sup> En aquest sentit, la pregunta del darrer referèndum de reforma estatutària era "Aproveu el projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya?".



resta de l'estat i favorable al territori subestatal comportaria un xoc de voluntats democràtiques difícil de resoldre.

- 4) **Referèndum de ratificació al conjunt de l'estat.** A diferència de la possibilitat anterior, aquest referèndum consistiria a aprovar per part de tota ciutadania de l'Estat els termes de la independència i/o una nova acomodació en el si de l'Estat acordats pels representants. Aquesta mena de referèndum es preveu en els procediments de reforma constitucional. Mentre que en el procediment agreujat de reforma (article 168) el referèndum és obligatori en tot cas, en el procediment de reforma ordinari (article 167) és obligatori sempre que ho demani una desena part dels membres del Congrés o del Senat.
- 5) **Referèndum al territori subestatal i al conjunt de l'estat.** Finalment, una combinació de les possibilitats analitzades, la qual també ha estat proposada per alguns autors, podria consistir a establir directament un referèndum doble. De manera simultània o consecutiva, es podria celebrar un referèndum a Catalunya i un altre a Espanya per tal de copsar les preferències d'ambdues ciutadanes sobre un escenari específic d'acomodació amb qüestions diferenciades. En aquest escenari es preveuria ja d'entrada la participació referendària dels dos *demos*. Ara bé, cal alertar que aquesta possibilitat també seria inusual en termes comparats i, semblantment a la tercera possibilitat esmentada, podria atiar encara més el xoc entre majories estatals i minories territorials.

Els referèndums al territori subestatal són habituals en la política comparada relacionada amb la resolució de conflictes territorials. El referèndum d'inici subestatal tindria l'avantatge de permetre identificar amb precisió les preferències de la ciutadania de Catalunya sobre la qüestió plantejada. Els inconvenients podrien ser les dificultats sobre la viabilitat jurídica, discutides a l'apartat 4.3, i el fet que el seu resultat en principi no seria vinculant jurídicament i, per tant, estaria, en principi, supeditat a les negociacions posteriors entre els actors involucrats. El referèndum de ratificació al territori subestatal podria tenir una major viabilitat jurídica si es vol sotmetre a votació popular un nou acord d'encaix entre Catalunya i Espanya, sobretot per via de reforma estatutària. En tot cas, el referèndum de ratificació

subestatal seria compatible amb el referèndum d'inici subestatal. És a dir, el procés d'acord podria contemplar un referèndum d'inici i un posterior referèndum de ratificació de l'acord també a Catalunya.

Les propostes de referèndum al conjunt de l'Estat, en qualsevol de les seves variants, podrien tenir l'avantatge de permetre la participació al màxim nivell dels dos *demos* implicats en el conflicte. Però convé alertar, tal com ja hem esmentat, que es tractaria d'una solució inusual en termes comparats. A més a més, cal ser prudents sobre potencials aplicacions d'aquestes propostes de referèndum al conjunt de l'Estat que, en lloc d'avançar en la resolució, puguin generar més polarització i intensificació del conflicte. Més concretament, la participació d'entrada del *demos* estatal a partir d'un referèndum podria comportar un tancament més que no pas una obertura d'una solució negociada. A més, preguntar de bon inici a tota la ciutadania de l'Estat seria encara més controvertit en el cas espanyol si es té present que seria necessari que la ciutadania estatal es pronunciés novament al final del procediment de reforma constitucional. Ens podríem trobar, doncs, davant de dos referèndums al conjunt de l'Estat (un d'inici i un de ratificació).

Cal tenir present que l'ordenament jurídic espanyol actualment no permet, però, la celebració d'un referèndum com a mecanisme d'iniciativa de reforma constitucional i que, en canvi, aquest referèndum és preceptiu per ratificar una reforma constitucional del tipus establert en l'article 168 de la Constitució, que semblaria el procediment aplicable en casos de secessió o de reconeixement d'un dret d'autodeterminació externa.<sup>84</sup> En tot cas, aquestes dificultats jurídiques, discutides al subapartat 4.3, no haurien de descartar els referèndums o consultes d'inici en el marc d'una negociació política, les quals no són necessàriament incompatibles amb la Constitució espanyola.

Les cinc possibilitats que es consideren en aquest apartat intenten ordenar el debat, tot i que resten lluny d'esgotar totes les vies possibles. Són una mena de grans recorreguts que permeten agafar viaranyos diversos. Si es volen harmonitzar i no

---

<sup>84</sup> Un referèndum per a una nova acomodació de Catalunya dins Espanya no semblaria requerir el procediment de l'article 168, perquè el de l'article 167 ja permet reformar tot el Títol VIII, sobre l'organització territorial de l'Estat.

jerarquitzar els principis de democràcia, imperi del dret i constitucionalisme, federalisme i protecció de minories, els quals es consideren essencials per avançar en la resolució o acomodació d'aquest tipus de conflicte territorial, serà necessari trobar les vies oportunes per fer-ho de manera acordada i ordenada.

#### 4.6. Mecanismes anàlegs i complementaris

Ja s'ha comentat que els referèndums no són l'única via possible en la gestió d'un conflicte polític territorial com el que ens ocupa. Existeixen mecanismes anàlegs que poden ser alternatius als referèndums, i que també podrien contribuir a la resolució del conflicte. Es consideren anàlegs perquè, en determinats contextos, poden complir funcions similars a les dels referèndums.

a) La primera alternativa seria simplement un acord polític entre institucions representatives, és a dir, amb participació dels parlaments i/o els governs de Catalunya i Espanya amb protagonisme dels partits polítics. De fet, la participació dels governs i altres institucions representatives en la gestió del conflicte és, tal com s'ha explicat en la resposta a la tercera pregunta, imprescindible per a una gestió efectiva i legítima en qualsevol cas. Un acord entre aquestes institucions ho és també, de fet, per poder organitzar un referèndum en qualsevol de les seves modalitats. Però també podria ser suficient si no es cregués políticament oportuna o jurídicament possible la celebració del referèndum. En efecte, en alguns casos comparats de conflictes territorials les decisions de secessió o no secessió s'han pres únicament per acord polític d'institucions representatives.<sup>85</sup> La pregunta és si un acord entre institucions representatives pot ser suficient per donar una solució relativament efectiva al conflicte complint anàlogament amb les funcions atribuïdes als referèndums. I aquí és on cal assenyalar algunes

---

<sup>85</sup> A tall d'exemple, hi ha casos no referendaris de secessions reeixides, com ara la independència dels EUA o de Kosovo; secessions fracassades com ara la independència de la Confederació del Sud dels Estats Units, o de dissolució o divisió d'estats federals com ara Txecoslovàquia. Mentre que les decisions de les institucions centrals tendeixen a ser preses per les institucions representatives sense l'existència de referèndums, les decisions de secessió, com a mínim des de la segona meitat del s. XX, tendeixen a ser promogudes o ratificades per referèndum.

deficiències. Primer de tot, és obvi que en absència d'un referèndum les accions i decisions de governs i parlaments no permeten una expressió directa i concreta de les preferències de la ciutadania. Això no vol dir que no tinguin cap legitimitat democràtica. La tenen en l'exercici de les seves funcions ordinàries de representació. El que és discutible és que una solució assolida per una via únicament representativa pugui assolir el mateix grau de legitimitat democràtica que tindria una solució validada directament per la ciutadania a través d'un referèndum.

b) La segona alternativa també involucra la participació d'institucions representatives, especialment del Parlament de Catalunya, i consistiria en la celebració d'unes eleccions que fossin considerades referendàries per tots els actors rellevants. Un avantatge d'aquest mecanisme comparat amb l'anterior és que durant la campanya d'unes eleccions referendàries es planteja el debat polític amb relativa claredat sobre una proposta de solució i, en aquest cas, es poden interpretar els vots com una manifestació de les preferències de la ciutadania. En el cas de Catalunya, les eleccions de 2015 van ser plantejades com a referendàries per les forces polítiques independentistes que hi concorrien. Una dificultat important d'aquest mecanisme és que requereix el consens entre, com a mínim, les principals forces polítiques concurrents perquè la campanya realment se centri en una única qüestió central i per tenir una interpretació compartida dels resultats. Quan això no passa, els resultats de les eleccions no són fàcilment interpretables. I això es veu agreujat si algunes forces, tal com també es produí en aquelles mateixes eleccions, hi concorren amb propostes ambigües o no del tot clares sobre la qüestió. Tot això complica l'assoliment de les funcions pròpies dels referèndums, ja que, tot i que les eleccions referendàries permeten l'expressió de preferències de la ciutadania, la interpretació dels resultats acostuma a ser difícil i controvertida, i això provoca també una menor legitimitat democràtica directa dels resultats. Encara que aquesta opció no s'ha plantejat explícitament en política comparada, res impediria que, per assolir una major claredat en l'expressió de preferències i una major legitimitat democràtica, les eleccions

referendàries es repetissin, per exemple, més d'una ocasió.<sup>86</sup> A més, seria una manera d'evitar la dificultat de la possible inestabilitat del resultat que s'ha examinat amb relació als referèndums que no tenen quòrums mínims.

D'altra banda, podem esmentar mecanismes complementaris, que no podrien substituir el referèndum en les seves funcions expressiva i legitimadora, però que poden ajudar a que aquests les compleixin millor. Es tracta fonamentalment de mecanismes de participació i deliberació ciutadana, com per exemple les assemblees ciutadanes, les enquestes deliberatives o els jurats ciutadans, on grups diferents<sup>87</sup> deliberen durant un temps variable amb l'assessorament de persones o institucions expertes, i tracten d'assolir acords sobre quina seria la millor solució a una determinada qüestió. També es podrien multiplicar aquests processos participatius<sup>88</sup> o combinar diferents modalitats en diferents moments de la gestió del conflicte. Existeix un ampli ventall de mecanismes participatius i deliberatius que s'han implementat amb èxit en altres països i que podrien enfortir la qualitat i legitimitat de processos de decisió tan rellevants com aquest.

Aquests mecanismes complementaris permetrien especialment reforçar la qualitat de la deliberació en diferents moments, tot introduint els matisos i possibles consensos que generalment queden fora dels referèndums. La possibilitat de combinar aquests mecanismes amb un referèndum donaria lloc al que s'ha anomenat *referèndums deliberatius*. Aquests processos permetrien pal·liar algunes de les dificultats dels referèndums, especialment pel que fa a l'excessiva simplificació, la confrontació i, fins i tot, la polarització que poden desencadenar. També tenen altres avantatges, com ara que permetrien facilitar la participació de

---

<sup>86</sup> A tall il·lustratiu, es podria considerar que existeix una majoria clara a favor de la independència que obligués l'Estat a negociar un canvi constitucional profund si en dues o més eleccions consecutives al Parlament de Catalunya s'aconseguís superar una majoria proindependentista dels vots o dels escons prèviament acordada, amb el benentès que no necessàriament caldrien majories gaire qualificades, sinó majories sostingudes en el temps.

<sup>87</sup> Generalment, aquesta mena de processos es divideixen en dos temps. Primer, una deliberació en grups de selecció aleatòria i, després, una deliberació en grups de selecció estratificada.

<sup>88</sup> Per exemple a escala local, estenent-los pel territori, sigui només de Catalunya o també d'Espanya.

joves d'entre 16 i 18 anys, sovint exclosos de processos participatius decisoris així com de les eleccions, o la de persones que siguin residents a Catalunya però que no disposin de la nacionalitat espanyola, la qual és necessària per tenir la condició política de ciutadans de Catalunya i és la que dona accés als drets de participació política com el de sufragi actiu i passiu, a excepció de les eleccions locals. Aquests mecanismes, també permeten el disseny d'accions específiques per representar adequadament minories o col·lectius que, tot i tenir dret de vot en eleccions o referèndums, sovint participen en menor grau i, per tant, la seva veu no és prou escoltada. Tanmateix, cal tenir present que en aquests processos és important dimensionar amb prudència els límits del que es pot i no es pot arribar a decidir, a fi d'evitar frustracions en un àmbit jurídicament tan delimitat.

Finalment, tal com s'ha mencionat a la resposta a la tercera pregunta i en el subapartat anterior d'aquesta resposta, tant el referèndum com algun dels dos mecanismes alternatius examinats aquí podrien complementar-se amb altres mecanismes sovint efectius de gestió de conflictes complexos, com són la mediació i l'arbitratge internacionals, o amb diferents facilitadors oficials, o la creació d'una comissió amb representació de partits polítics i altres actors polítics i socials de la societat civil. Aquests mecanismes poden ser útils com a complement, però cal tenir en compte que no solen ser mai una alternativa al referèndum.

## 5. Cinquena pregunta.

Quines característiques hauria de complir un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, o altres mecanismes anàlegs, per gaudir de la màxima legitimitat i inclusió i assegurar-ne la validesa i implementació?

Els referèndums o els mecanismes anàlegs habilitats, per assolir la màxima legitimitat, haurien d'harmonitzar i no jerarquitzar els mateixos principis generals que hem desenvolupat en la resposta a la primera pregunta, els principis de democràcia, constitucionalisme i imperi del dret, federalisme i protecció de les minories. Tanmateix, aquests principis es concreten de forma diferent en funció del tipus de referèndum o consulta de què es tracti i del context en què s'ha de celebrar, tal com hem indicat a la resposta anterior.

Per respondre aquesta pregunta de manera més precisa, convé seguir el Codi de bones pràctiques sobre referèndums, aprovat pel Consell per a Eleccions Democràtiques de la Comissió Europea per a la Democràcia a través del Dret (Comissió de Venècia),<sup>89</sup> tot adaptant les seves recomanacions al context del conflicte polític entre Catalunya i Espanya. S'han dividit les característiques que hauria de tenir el referèndum en quatre categories: preparació, campanya informativa i deliberativa, desenvolupament i resultats.

## 5.1. Aspectes relatius a la preparació

### 5.1.1. Consens

S'hauria de garantir el màxim consens polític possible —que no s'ha d'interpretar, és clar, com una exigència d'unanimitat— sobre la conveniència de celebrar el referèndum, el seu plantejament i la voluntat de respectar-ne els resultats. El referèndum ha de ser acceptat i reconegut des de posicions diferents, és a dir, no pot ser percebut com un referèndum “de part”. Els partidaris de les diverses opcions de resposta s'haurien de sentir igualment cridats a participar i, independentment de si la seva opció resulta guanyadora o perdedora, s'haurien de sentir igualment participants del procés. És important, en aquest sentit, tant el consens entre les principals forces polítiques com el consens social o ciutadà.

---

<sup>89</sup> Vegeu el document *Code of Good Practice on Referendums*, aprovat pel Consell per a Eleccions Democràtiques a la 19a reunió de la Comissió de Venècia durant la 70a sessió plenària el 16 i 17 de març del 2007. Disponible a: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)



### 5.1.2. Implicació dels dos *demos* en el procés

El *demos* català i el *demos* espanyol han de poder participar d'alguna manera, tot i que aquesta participació pot ser raonablement asimètrica a fi d'evitar l'esmentat problema de les minories persistents. Per exemple, la participació de la ciutadania de Catalunya pot ser més directa i la de la ciutadania espanyola es pot canalitzar a través de mecanismes més representatius. De fet, és poc habitual en política comparada que els dos *demos* tinguin una participació simètrica per via de referèndum.

### 5.1.3. Respecte per la legalitat

El referèndum s'hauria d'iniciar, organitzar i celebrar seguint procediments conformes a dret.<sup>90</sup> Totes les recomanacions internacionals, així com les de la doctrina en matèria de referèndums, exigeixen el respecte a l'ordenament jurídic vigent. Tanmateix, també és obvi que la legalitat es pot modificar i resulta interpretable sempre que existeixin la voluntat i el consens polític necessaris per fer-ho, i s'hauria de reformar quan hi hagi bones raons i, particularment, per tal d'harmonitzar-la amb els grans principis esmentats.<sup>91</sup>

## 5.2. Aspectes relatius a la campanya

### 5.2.1. Informació, transparència i mitjans de comunicació

El referèndum s'hauria de celebrar garantint el dret a la informació plural i veraç arreu del territori, en particular en relació amb les conseqüències esperades de les possibles decisions subsegüents a la pregunta sobre la qual es votarà. Això implica no només una rigorosa campanya informativa i de transparència pública, sinó també una actitud o conducta responsable per part dels mitjans de comunicació,

---

<sup>90</sup> En particular, la Constitució, la Llei orgànica 2/1980, sobre la regulació de les diferents modalitats de referèndum, l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la Llei catalana 4/2010, de consultes populars per via de referèndum, depenent del tipus de referèndum que es vulgui organitzar.

<sup>91</sup> En sintonia amb el Tribunal Suprem del Canadà en el Dictamen sobre la secessió del Quebec, la constitució i l'ordenament jurídic no són, o no haurien de ser, una "camisa de força".

inclosos els privats, a fi de garantir la pluralitat i la fiabilitat informativa, i contribuir de la millor manera possible a la següent exigència.

### **5.2.2. Deliberació**

El referèndum s'hauria de realitzar després d'un procés de deliberació pública en el qual es garanteixi la possibilitat de debatre lliurement sobre les diferents posicions alternatives amb arguments sòlids i ben fonamentats. Aquesta exigència és crucial per a la legitimitat democràtica dels referèndums, i ha estat en molts casos un dels punts dèbils dels referèndums. Per tal que l'expressió de preferències de la ciutadania pugui ser veritablement lliure i informada, cal un debat públic ampli, perllongat en el temps, en el qual totes les opcions polítiques puguin ser defensades adequadament, i entrar en un intercanvi de raons i arguments de qualitat.

### **5.2.3. Finançament**

Tant el referèndum en si mateix com la campanya d'informació i deliberació prèvia haurien de comptar amb el finançament públic adequat per assolir els seus fins. Alhora, convindria pensar a regular o limitar el finançament privat a fi de garantir una competència justa entre les diverses opcions i garantir que no sigui el factor financer la variable determinant del resultat.

## **5.3. Aspectes relatius al desenvolupament**

### **5.3.1. Garanties procedimentals plenes**

El procediment de convocatòria i realització del referèndum hauria de vetllar per garantir l'objectivitat o imparcialitat del procediment, tant a l'hora de celebrar-lo com en el recompte de vots i dels resultats. Això comporta, entre altres condicions, la implicació de les forces polítiques, socials i ciutadanes, d'aquells que defensen les diferents opcions de resposta al referèndum. També pot implicar, si escau, l'acompanyament internacional del procediment.

### 5.3.2. Sufragi universal i inclusió

Haurien de poder votar totes les persones que gaudeixin de drets polítics plens dins del cos electoral que és convocat a votar. Quan es detecten grups socials que per raons diverses tendeixen a no votar en eleccions o referèndums, es justifica l'adopció de mesures positives específiques per tractar de promoure la participació entre aquests grups. A la resposta a la quarta pregunta s'han esmentat mecanismes complementaris al referèndum per tal de promoure la inclusió d'aquests grups i, alhora, facilitar la participació en el procés (tot i que no en el referèndum) de persones que no disposen de dret de vot, sia perquè són menors d'edat o perquè no disposen de la ciutadania que dona aquest dret, tot i residir de manera permanent en el territori en qüestió.

### 5.3.3. Vot secret, lliure i igual

El vot de tots els electors ha de ser secret i plenament lliure, sense cap tipus de coacció, i els electors han de poder formar el seu judici o la seva preferència en un context de pluralisme polític i neutralitat que garanteixi aquesta llibertat. El vot de cadascun dels votants hauria de tenir el mateix valor.

### 5.3.4. Pregunta clara

La pregunta ha de ser clara i concreta, i les opcions de resposta han de ser també clares i ben delimitades.<sup>92</sup> És recomanable que la pregunta i les opcions de resposta siguin breus, simples, directes, comprensibles, neutrals i no ambigües. No obstant això, és acceptable que algun d'aquests atributs cedeixi a favor de cercar acords polítics amplis i viabilitat jurídica. Es recomana també que la resposta a la pregunta tingui només dues opcions per evitar resultats de difícil interpretació i implementació.

---

<sup>92</sup> Un referèndum pot contenir més d'una pregunta, però cal assegurar que cada pregunta formulada admet només una resposta binària a fi d'evitar la paradoxa de les majories relatives, que s'ha mencionat en la resposta a la pregunta quarta.

## 5.4. Aspectes relatius als resultats

### 5.4.1. Quòrum o llindar de participació

Es podrien establir quòrums de participació mínima, especialment en consultes de la màxima rellevància constitucional com la que seria objecte d'un acord de claredat, per garantir la significació dels resultats. Cal ser conscients, però, que si aquest quòrum de participació és massa elevat s'obre el risc que es faci campanya a favor de l'abstenció. Existeixen altres maneres de buscar una participació reforçada, com seria l'exigència d'un referèndum consecutiu.

### 5.4.2. Quòrum o llindars de votació

En referèndums d'especial transcendència política també es poden establir llindars mínims de vot favorable per a aquelles opcions que impliquen conseqüències polítiques de primera magnitud, amb l'objectiu d'evitar l'arbitrarietat de majories espúries, és a dir, d'aprovació d'una decisió que compta només amb un suport de poc més del 50 % i que pocs dies després d'haver-se celebrat el referèndum podria canviar. Els llindars de vot mínim poden comportar, però, una lesió del principi de vot equitatiu, perquè donen a la minoria la capacitat de bloquejar una decisió que compta amb suport majoritari. Per tant, si es decideix establir llindars aquests han de comptar amb un consens polític previ. El problema de la inestabilitat excessiva dels resultats també es pot resoldre mitjançant un suport sostingut en una successió de referèndums o, fins i tot, d'eleccions. Una altra manera de cercar aquesta força democràtica qualificada sense requerir-la en el referèndum consistiria a exigir-la en seu parlamentària.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Tal com disposen els procediments de reforma de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Per exemple, establir un llindar de votació pot resultar menys necessari si la iniciativa parlamentària per la seva celebració compta amb un suport superior a dos terços de la cambra.

### 5.4.3. Acord sobre els efectes

Més enllà del caràcter jurídicament vinculant o no que pugui tenir el referèndum, caldrà que hi hagi consens pel que fa a l'acceptació dels resultats i sobre quins efectes polítics han de tenir. Els resultats han de ser respectats per institucions i actors polítics, amb independència de quins siguin, i l'acord ha de permetre a la ciutadania conèixer per avançat quines són les passes subsegüents en la gestió d'aquests resultats.

Si el resultat del referèndum, acordat i legal, fos favorable a un canvi d'estatus territorial, que impliqués o no la independència, totes les parts haurien d'abordar la seva gestió posterior des dels principis esmentats. No fer-ho, tot i haver aclarit l'existència d'una demanda política majoritària, implicaria per definició no respectar aquests principis i podria incentivar intents de satisfer-la per altres vies. Si el resultat fos contrari a aquest canvi, hauria de comportar l'acceptació per part dels actors implicats que aquesta aspiració no és majoritària i que, per consegüent, no s'hauria de supeditar la resta de l'activitat política a la consecució d'aquesta aspiració. Tanmateix, la demanda de més autogovern també requereix un deure de negociació de bona fe que maldi per acordar un nou encaix de Catalunya en el si de l'Estat.





**Generalitat  
de Catalunya**

**Per la democràcia,  
sempre endavant** 