

EL DEBAT A CATALUNYA

Catalunya - Espanya: alternatives fracassades, noves perspectives i una llarga marxa pendent

Josep Maria Vallès



Imatge de l'exterior del Congrés dels Diputats, a Madrid, amb dos cartells al costat que indiquen "carrer sense sortida". Il·lustració: César Cromit

Tornar a escriure sobre les relacions Espanya-Catalunya a petició dels editors d'IDEES no és per a mi un exercici senzill. Durant gairebé cinquanta anys he redactat moltes pàgines sobre la qüestió. Algunes publicades i altres inèdites, amb pretensió d'anàlisi acadèmica, d'estratègia política o de comentari periodístic de circumstàncies. Dubto que pugui aportar gran cosa si el que es busca és originalitat o novetat. El que faig aquí és resumir algunes consideracions sobre la inestable vinculació de Catalunya amb Espanya i la seva problemàtica evolució futura. Per a molts, podran sonar com a observacions òbvies, repetitives i poc originals. Però és el que honestament puc aportar en resposta a la demanda dels editors. Si aquest preàmbul fa passar al lector les ganes de continuar, ho entendre perfectament.

El punt de partida: alternatives fracassades (2000-2017)

Durant el segle XX i el que portem del XXI, la característica principal de la relació Catalunya-Espanya és un estat permanent de tensió. La inestabilitat característica de la relació no es limita a les inevitables alteracions de quantia variable que experimenta tota política. Ha estat crònicament afectada de demandes de transformació més substancial i de vegades d'un trencament directe. A què respon aquesta tensió crònica?

La dinàmica política és sempre el resultat de l'acció combinada d'idees, institucions (normes legals i socials) i interessos en un lloc i en un moment històric. Les friccions entre aquests elements van posant en marxa ajustaments graduals, canvis sobtats o moments de bloqueig i crisi. En un exercici d'estilització, s'han descrit quatre formes possibles de transformació d'una política determinada: la deriva, la reforma o reconversió, l'agregació i la substitució (Hacker, Pierson, Thelen).

La modificació per la via de la deriva es produeix sense que s'adoptin iniciatives deliberades per fer-la, deixant aparentment que les coses segueixen "com estan" quan en realitat es van modificant de manera més o menys perceptible. El canvi per reforma o reconversió és el que introdueix alteracions deliberades a partir dels elements de la situació. L'agregació consisteix en mantenir les línies bàsiques de la política, però afegint-li elements superposats per respondre a noves demandes expressades. Finalment, la substitució és la liquidació de la política existent i el seu recanvi per una altra diferent.

Cap de les alternatives intentades ha pogut trobar una sortida a una situació conflictiva que té costos elevats per Catalunya i pel conjunt d'Espanya

Aplico ara aquest esquema a la situació de la relació Espanya-Catalunya a començaments d'aquest segle XXI, que ja ha consumit bona part del seu recorregut. El 26 d'abril del 2000, José M. Aznar era investit president del govern espanyol, amb els vots del PP, de Coalición Canaria i -cal recordar-ho- de CiU que pagava el vot favorable del PP a la investidura de Jordi Pujol l'any anterior. El 12 d'octubre del mateix any 2000, quedava hissada a la Plaza de Colón, a Madrid, la bandera espanyola més gran del món. Un mes després, el 14 de novembre, el Parlament de Catalunya constituïa una comissió d'estudi per l'aprofundiment de l'autogovern, impulsada pels grups de l'oposició d'esquerra PSC-Ciutadans pel Canvi, ERC i IC-Verds.

Després d'un període de gairebé vint anys, apareixien nous indicis d'inestabilitat en la relació Espanya-Catalunya. De manera explícita, el president Maragall i el seu govern (2003-2006) van incorporar al seu programa la voluntat de renovar l'Estatut, tal com havia apuntat l'Informe de l'esmentada comissió parlamentària (2002). Més endavant, l'accidentada aprovació de l'Estatut de 2006 i l'alteració de la doctrina del Tribunal

Constitucional sobre el règim autonòmic (2010) posava de manifest que la relació Espanya-Catalunya havia entrat en fase de crisi. Des d'aleshores i fins 2017, assistim a una successió de tractaments diversos, seguint les opcions enumerades més amunt: la deriva, la reconversió/reforma i la substitució.

- La deriva ha estat l'alternativa implícitament assumida pels governs del PP, en no prendre cap iniciativa i aferrar-se a un determinat integrisme constitucionalista que *de facto* implicava una mutació re-centralitzadora. El PP i bona part del PSOE s'han instal·lat en aquesta posició. També ho han fet amb influència decisiva l'alta burocràcia de l'Estat (cossos jurídics, tribunals) i un important sector intel·lectual i mediàtic espanyol. La negació de l'existència d'un problema greu han conduït a una insostenible deriva de re-centralització, ben acollida per sectors de l'opinió pública espanyola des de sempre poc còmodes amb les responsabilitats de l'autogovern.
- L'alternativa de la reforma fou impulsada per Pasqual Maragall i pel govern de coalició que presidia (2003-2006). L'Estatut català de 2006 aspirava a reformar la relació Espanya-Catalunya, a partir d'una reinterpretació possible de la mateixa Constitució, acceptada pels parlaments espanyol i català en aprovar-lo i per l'electorat català en ratificar-lo. L'intent va ser avortat per la intervenció del Tribunal Constitucional en atribuir-se en exclusiva aquesta capacitat interpretativa, corregint posicions seves anteriors (STC 2010) [\[1\]](#).
- Finalment, l'opció de la substitució per liquidació és la intentada per l'independentisme català a la tardor de 2017. A Catalunya, la proposta independentista havia anat guanyant suport, però sense assolir una adhesió majoritària. Amb una ajustada majoria parlamentària, que no es corresponia amb una majoria electoral, els dirigents independentistes van engegar un procés de mobilitzacions populars i iniciatives parlamentàries que va desembocar en una declaració unilateral de independència (setembre-octubre 2017), sense obtenir el resultat que pretenia.

Cap de les alternatives intentades, per tant, ha pogut trobar una sortida a una situació conflictiva que té costos elevats per Catalunya i pel conjunt d'Espanya. Els qui optaven per l'immobilisme i acceptaven la deriva han comprovat que -en lloc d'estabilitzar-se- la situació s'ha fet molt més difícil de gestionar. Els qui intentaven la reforma han verificat la presència d'obstacles institucionals que l'han feta impossible. Finalment, una part important dels qui van apostar per la liquidació radical mitjançant un procés de separació s'han vist obligats a acceptar obertament o implícita la inviabilitat de la seva aplicació immediata.

Noves perspectives?

Situats ara a finals de 2020, fins a quin punt han canviat les circumstàncies que van portar al fracàs de les alternatives esmentades? Si han canviat, hi ha perspectives favorables per altres intents? Repasso novament les alternatives disponibles sobre el paper i els seus suports.

Pel que fa a la sortida per deriva, han disminuït els qui no volen reconèixer que la situació requereix un tractament polític i confien en la inèrcia d'una dinàmica descontrolada. És cert, però, que els estralls de la Gran Crisi de 2008 i més recentment la pandèmia de la covid-2019 semblaven permetre un cert "aparcament" polític de la qüestió. La magnitud mateixa de la crisi ho ha impedit: la qüestió segueix essent objecte d'incidències constants en el món judicial i en l'esfera mediàtica. Es manté, per tant, en el primer pla de l'agenda política. No val, doncs, fórmula de deixar les coses com estan, pensant que el conflicte ja s'anirà apagant per si mateix.

Què podem dir sobre la proposta de liquidar directament la relació entre Espanya i Catalunya amb una nova declaració unilateral de independència? L'intent d'octubre de 2017 va resultar en un fracàs innegable perquè els seus promotors van ignorar les condicions indispensables per aconseguir aquell objectiu. Tot i la mobilització d'un sector ampli de la ciutadania catalana i la instrumentalització partidària de les institucions de la Generalitat, l'intent no comptava amb els tres factors exigits per a l'èxit d'operacions semblants en un context europeu: el suport d'una molt àmplia majoria de la ciutadania, el patrocini o la complicitat d'algunes potències estrangeres i, finalment, la capacitat dels seus promotors d'administrar un cert grau de violència o coacció per a fer-la respectar. No es tracta de condicions teòriques, sinó de l'observació empírica de com s'han desenvolupat els processos d'independència a Europa durant els segles XIX i XX [2]. Tres anys després de la tardor de 2007, podem percebre perspectives més favorables per aquesta liquidació de la relació Espanya-Catalunya?

- Pel que fa al suport popular, les dades electorals i d'opinió revelen un cert estancament en el suport independentista. No s'ha produït ni una desmobilització notable pel fracàs registrat, ni un increment significatiu per reacció a la repressió patida pels seus partidaris. La preferència per l'opció independentista i el suport electoral pels partits i formacions que la promouen se situen en la franja del 45-50 per cent de la ciutadania, amb oscil·lacions en torn d'aquesta proporció [3]. Són suficients per condicionar l'evolució de la situació, però no per assegurar socialment la imposició de la seva opció als qui no la comparteixen. A més, el desenllaç de l'intent de 2017 ha provocat fissures en la direcció del bloc independentista, perjudicant la seva expansió. Ho ha agreujat el caràcter "provisional" i aparentment subaltern de la presidència i del govern actuals de la Generalitat. Per contra, els opositors a l'opció independentista presents a Catalunya han adoptat actituds més decidides, tot i que no hagin estat capaços de definir alternatives ni lideratges polítics suficients. El resultat d'aquest doble moviment -estancament i fragmentació independentista, per una part, i reacció defensiva no independentista, per l'altra- impedeixen per ara construir una gran majoria favorable a la independència i priven els seus promotors d'un dels factors necessaris per a la realització del seu projecte.
- Respecte de la posició d'actors polítics estrangers -la UE i altres països amb influència geo-estratègica i econòmica-, tampoc no s'ha produït cap canvi substantiu: segueixen sense oferir un aval, ni tan sols una inhibició favorable a l'opció independentista. Més aviat ha disminuït la simpatia o el respecte per aquesta proposta. Ha influït probablement en aquesta disposició una reacció defensiva en

favor del status quo internacional, generada pels riscos econòmics, socials i estratègics derivats de la crisi econòmica mundial i, posteriorment, de la pandèmia de la COVID-19.

- Finalment i pel que fa a recursos coactius, la desigualtat de condicions no s'ha corregit. Els aparells legals, judicials i policials de l'Estat han actuat amb efectivitat, tot i que la seva gestió maldestre i desbocada hagi afeblit la seva reputació, a Catalunya i també en l'escenari internacional. En aquesta desigual relació de capacitat coactiva, no hi ha hagut cap canvi essencial. No han augmentat, ans al contrari, han disminuït els instruments en mans dels independentistes que els permetrien d'exercir més pressió en pro del seu objectiu: potencial financer, direcció de l'activitat econòmica i de serveis públics, control d'infraestructures estratègiques, acció policial, etc. Malgrat l'abundància de gesticulació simbòlica i en condicions de creixent inseguretats econòmica, el preu d'una confrontació en aquesta desigualtat de condicions augmenta i disminueix la predisposició a pagar-lo.

En conclusió, les tres condicions que apareixen com necessàries -tot i que no suficients- per un trencament unilateral de la relació Espanya-Catalunya segueixen absents de l'escenari polític a mig termini. Aquesta absència fa molt improbable l'èxit de la proposta de separació, malgrat algunes emfàtiques afirmacions d'alguns dels seus promotors.

¿Què podem dir sobre les altres fórmules de canvi -per agregació i per reforma/conversió- del nostre quadre inicial? Comparteixen alguns dels requisits necessaris per a prosperar. Per això mateix, les tracto ara conjuntament. Abans, però, aclareixo cap a quins objectius podrien apuntar aquestes vies de canvi.

En parlar d'agregació, em refereixo a la possibilitat d'arribar a una relació Espanya-Catalunya paral·lela i no integrada en el model general de les comunitats autònomes. Es tractaria d'afegir-hi un tractament especial i singular per Catalunya amb un reconeixement simbòlic i de competències fiscals i polítiques. Definiria una relació pactada lliurement i solament reformable de comú acord [4].

Pel que fa a la reforma o conversió, apuntaria a la revisió de la relació actual per la via de la iniciativa legislativa estatal o fins i tot de la revisió constitucional. Apuntaria a una modificació del model territorial actual en matèria de competències, finançament i participació en la presa de decisions estatals. Es mouria entre una versió autonòmica 2.0 i una ambigua federalització, mai del tot explicitada.

¿Quin grau de probabilitat de realització presenten aquestes "terceres vies"? Una anàlisi de les condicions que solen facilitar aquests moments de transformació política ens indica que són necessaris un assentiment social i polític molt ampli que les reclama o les accepta, un quadre institucional que permet una interpretació flexible de les seves regles i la inexistència o la inhibició dels actors que compten amb capacitat de vetar-les.

Només amb una pressió reforçada de l'opinió pública es poden doblegar rigideses i esquivar vetos. Per potenciar aquesta pressió, fa falta temps i conducció política persistent amb visió a mig o llarg termini. Cal treballar en la transformació de les idees que dominen en la cultura política majoritària, espanyola i catalana

En la situació espanyola actual, cap de les tres condicions s'estan complint. L'opinió predominant a Espanya és, ara per ara, favorable al manteniment del status quo (Estat de les autonomies). Així ho diuen les enquestes. Alguns sectors acadèmics postulen de fa temps la revisió d'algunes disposicions constitucionals, no sempre en sentit més descentralitzador. Però si es tracta de conversió per reinterpretació del quadre normatiu existent o per reformar-lo de manera substantiva, caldria transitar per procediments molt rígids en els que apareixen actors amb poders de veto, tant formals (institucions contra majoritàries, majories parlamentàries qualificades) com fàctics (cossos burocràtics, actors socioeconòmics, etc).

Només amb una pressió reforçada de l'opinió pública es poden doblegar rigideses i esquivar vetos. Per potenciar aquesta pressió, fa falta temps i conducció política persistent i amb visió a mig o llarg termini. Exigeix treballar en la transformació de les idees que dominen en la cultura política majoritària, espanyola i catalana. El canvi de majoria de govern a l'Estat des de 2019 i algunes autocrítiques internes en l'independentisme català ofereixen signes favorables a una lenta reorientació d'aquest marc mental, obrint possibles esclatxes en les barreres de la rigidesa legal i del veto polític. Això sí, a mig termini, tant a Espanya com a Catalunya.

Preparant una llarga marxa

En tot cas, les sortides apuntades se situen en un horitzó a mig termini perquè és considerable la distància que ens separa de les necessàries condicions de viabilitat de qualsevol d'elles. El punt de partida per a construir-les és de gran feblesa, després d'haver malbaratat bona part del capital social i institucional acumulat durant anys. A Catalunya i a Espanya. Malgrat tot i des d'un cert "pessimisme actiu", estem obligats a posar les bases d'una estació inicial des de la qual pugui arrancar la llarga marxa cap el canvi necessari. Apunto el que em semblen aquestes bases i les característiques principals del recorregut.

Els preparatius

- Cal començar amb plena consciència d'un doble fracàs. El mètode insurreccional -per pacífic que pretengui ser- s'ha demostrat estèril per respondre eficaçment a una demanda de canvi en la relació Espanya-Catalunya. De la mateixa manera, l'instrumental jurídic-penal s'ha manifestat inútil i contraproductent per sufocar aquesta demanda de canvi. Sense assumir-ho (encara que no s'expliciti), no sembla

possible iniciar l'itinerari i sortir del punt mort.

- És cert que ni a Espanya, ni a Catalunya existeix una posició rotundament majoritària sobre com ha de ser la relació que les ha unides fins ara. Però no crec que s'hagi de condicionar l'arrencada de l'aproximació a trobar una posició única en cadascuna de les parts. Més aviat serà una participació àmplia en els preparatius la que podrà anar reajustant posicions prèvies i fer-les confluïr en bases compartides. Sense aquesta participació inicial, no hi haurà esforç per l'aproximació.
- A Catalunya s'ha de fer honestament un balanç de situació. En l'actiu d'aquest balanç, es computen tres factors. Primer, la voluntat ciutadana clarament majoritària (no exclusivament independentista) de revisar la relació Catalunya-Espanya. En segon lloc, la capacitat de mobilització social demostrada en favor d'aquesta revisió. Finalment, la preferència per arribar a aquest canvi per la via negociada, tal com ens indiquen també les enquestes d'opinió. En el passiu català, hi consten el desgast innegable de les seves institucions i de la seva reputació interna i exterior (Generalitat, administració, policia, mitjans públics de comunicació), la desconfiança en el sistema de partits i en els seus dirigents i, finalment, el pes del cost social i econòmic derivat de la Gran crisi de 2008, de la mateixa inestabilitat política causada pel "procés" i de la pandèmia de la covid-19. No cal oblidar aquest balanç en el moment de marcar objectius i ritmes.
- En una perspectiva més immediata, l'entrada decidida en una via d'aproximació a una futura negociació requeriria majories de govern sòlides i clarament favorables a aquest plantejament, tant a l'Estat com a Catalunya. La consolidació d'aquestes majories és ara per ara problemàtica a Madrid i encara més a Barcelona. Però això no ha d'impedir els tempteigs exploratoris (la denominada "taula de diàleg"), sense esperar aquella consolidació.
- Finalment, el clima per avançar en aquesta aproximació milloraria si es prenguessin dues iniciatives paral·leles: la desactivació dels instruments judicials i penals per part de l'Estat i la desactivació dels instruments propagandístics de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) per part de la Generalitat. Ambdues iniciatives són de realització igualment complicada. Però sense intentar aquesta doble desactivació parcial o total, l'acostament que es pretén correrà un risc permanent de sabotatge o d'obstrucció pels qui actuen des d'aquelles dues instàncies.

Les característiques del recorregut

- En el context europeu i internacional actual, un canvi estable en el format de la relació Espanya-Catalunya només pot ser assolit mitjançant la transacció política i a partir d'un procés de negociació. Aquesta negociació s'ha de situar en un horitzó a mig-llarg termini, no pot fixar calendaris temporals i ha d'admetre d'entrada la previsió d'accidents de recorregut que la posaran en crisi, amb episodis d'estancament, suspensió i represa.

- Els negociadors hauran de ser conscients dels límits de les seves pretensions i dels marges en la capacitat de cessió dels seus opositants, especialment mentre no es vagin transformant les idees dominants en la cultura política tant espanyola com catalana que segueixen pensant la relació en termes de sobirania estatal inextinguible.
- Aquesta negociació no podrà identificar d'entrada un punt de arribada específic (el contingut concret d'un acord), perquè les metes successives s'aniran definint sobre la marxa a partir d'un progrés per etapes, amb compromisos parcials i específics sobre assumptes particulars.
- En algun moment d'aquesta negociació, serà necessari sotmetre els seus resultats a consulta o referèndum. La sortida del punt mort actual -per provisional que sigui- no serà efectiva sense alguna forma de validació popular directa.
- El diàleg polític que s'ha de posar en marxa ha d'anar acompanyat i reforçat per un diàleg social en el que intervinguin institucions i col·lectius del món socioeconòmic, intel·lectual i cultural. El seu format hauria de ser més de caràcter reticular que bilateral, establint diferents punts de connexió a partir de "meses civils" de base territorial o sectorial. En aquests contactes s'hauria d'anar reforçant la idea de que la crisi existent només pot ser abordada per la via de la negociació.

Per concloure aquest exercici, un comentari final. Dono per assumit que Catalunya i Espanya s'enfronten als mateixos reptes globals: una desigualtat socioeconòmica creixent, el canvi climàtic, el trànsit a la digitalització, el desgast de la democràcia representativa, etc. Estabilitzar la relació que mantenen és indispensable per a respondre eficaçment a aquests reptes. Això comporta l'ús intel·ligent de la política. En el rerefons del plantejament que faig per a la revisió de la relació Espanya-Catalunya, es perfila un trànsit obligat des de la lògica argumental del "sí o no" -i encara més del estèril "sí o sí"- a la lògica del "més o menys" i del "més aviat o més tard" (Offe). En certa manera, significa abandonar un posicionament més propi de tesis quasi metafísiques i tornar al terreny de la política democràtica. Que no s'hauria d'haver mai abandonat.

NOTES

- 1 — L'intent havia estat precedit per l'intent -més de reconversió que de reforma- propugnat al País Basc pel govern del PNV (Pla Ibarretxe 2001-2005). El projecte basc apareixia com un intent de modificar substancialment la relació entre el País Basc i l'Estat, transformant-la en una associació lliure i voluntària.
- 2 — Evito en aquest article les cites d'altres autors i les auto-cites. Tampoc no reproduïxo dades d'enquestes elaborades per CIS, CEO i ICPS, que es troben a les respectives webs.
- 3 — Si es tenen en compte els marges d'error estadístic, no són gaire significatives les diferències en els augments i disminucions en favor i en contra de la independència en les successives enquestes.

- 4 — Com he fet constar altres vegades, equivaldria a una imitació de la posició assolida per la Comunitat Foral de Navarra, amb la *Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero* (LORAFNA, 1982) que defineix una relació gairebé confederal amb l'Estat de caràcter més singular encara que la mantinguda pel País Basc. És aquest règim especial el que es pot interpretar com un canvi per “agregació” al model preexistent.



Josep Maria Vallès

Josep Maria Vallès és catedràtic emèrit de Ciències Polítiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. És llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona i va realitzar estudis de Ciència Política a l'Institut d'Estudis Avançats de París i de direcció d'empreses a l'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses. És un dels impulsors de la Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia de la UAB: l'any 1989 en va ser el primer degà, i a partir del 1990 va ser rector de la Universitat Autònoma de Barcelona durant un lustre. L'any 1999, com a president de l'associació Ciutadans pel Canvi (CpC) --que donava suport a la candidatura de Pasqual Maragall-- va ser escollit diputat al Parlament de Catalunya en la coalició electoral PSC-CpC. Quatre anys més tard, va formar part del Govern de Catalunya com a Conseller de Justícia (2003-2006), sota la presidència de Maragall. Membre del Col·legi d'Advocats de Barcelona, també és col·laborador habitual d'opinió a El País i autor de diversos llibres, d'entre els quals destaquen *Ciencia política: una introducción* (2000) o el recent *¿Para qué servimos los politólogos?* (2020).