EL DEBAT A CATALUNYA

El conflicte Catalunya-Espanya: una sortida legal i legítima a l'empat infinit d'impotències

Joan Ridao



Butlleta de la consulta del 9-N de 2014, en la qual es preguntava a la ciutadania la seva opinió sobre la independència de Catalunya a través d'una pregunta doble: "Vol que Catalunya sigui un Estat?" i, en cas afirmatiu, "Vol que aquest Estat sigui independent?". Il·lustració: César Cromit

La qüestió catalana és coetània de l'Espanya contemporània. En sorgir l'estat liberal i la industrialització, el *problema catalán* ja va tensar les costures de les dues repúbliques i de la monarquia, i va estar en l'origen de les dues dictadures del segle XX, condicionant l'agenda política espanyola del primer terç del segle passat. En el que portem de segle XXI, aquest contenciós atàvic ha mutat: s'ha evidenciat amb l'emergència d'un moviment independentista que pretén posar fi a la *conllevancia* en un context de crisis econòmiques periòdiques i de deriva de les institucions de l'Estat que està soscavant els fonaments d'un règim del 1978 cimentat sobre la base de la monarquia, la reconciliació i l'autonomia.

De la *Catalonia infelix* al desafiament independentista

Amb tot, s'ha de dir que, contra un determinat estat d'opinió prou generalitzat, l'agudització de la qüestió catalana no té a veure, només, amb l'infeliç desenllaç de la

reforma estatutària de 2006. La sentència del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut fou el punt d'ignició, si es vol, però no la causa eficient d'un rebrot tan enèrgic del problema, per dir-ho en termes aristotèlics. Certament, el 1978 els partits catalans majoritaris (l'esquerra tradicional i el nacionalisme de centre-dreta, per simplificar) van prioritzar la democràcia després de 40 anys de franquisme. A diferència del 1931, la Generalitat provisional ni va desafiar la forma de govern a Espanya ni qüestionà el model territorial dissenyat pel constituent, fins i tot quan, poc més tard, els pactes autonòmics UCD-PSOE i la no-nata LOHPA —resposta en forma harmonitzadora a l'amenaça que comportà el cop d'estat del 23-F— van acabar imposant el *cafè per a tothom*. Catalunya es va conformar —fins i tot enorgullir— amb liderar el pilot de la generalització autonòmica.

> L'agudització de la qüestió catalana no té a veure, només, amb l'infeliç desenllaç de la reforma estatutària de 2006. La sentència del Constitucional sobre l'Estatut fou el punt d'ignició però no la causa eficient d'un rebrot tan enèrgic del problema

Però el tortuós i gasiu desenvolupament de l'Estatut de 1979 —d'intensitat variable en funció del paper més o menys influent del catalanisme en la governació de l'Estat— va posar en relleu la frenada de l'autonomia política i la persistent, poderosa i allargada ombra de l'extinta LOHPA. I la primera derivada d'això, en termes d'autogovern, fou la creixent administrativització de l'autonomia: els traspassos pendents per la resistència política i l'actitud refractària de les oligarquies burocràtiques instal·lades en les altes esferes de l'Estat; les sovintejades disputes amb relació a la llengua provinents d'una concepció constitucional supremacista del castellà i de la incomprensió davant del pluralisme cultural de l'Estat; la infrainversió acumulada en infraestructures i, a conseqüència d'això, l'esforç històric anticipador en forma d'autopistes de peatge, etc. La segona derivada, tant o més profunda: la irrefrenable inèrcia centrípeta i radial del constructe autonòmic, el castellano-centrisme orteguià de km 0, determinant d'una política, una economia i un aparell judicial amb partida i arribada a la Puerta del Sol.

Així, es va anar esberlant poc a poc el pacte tàcit històric que reservava a Madrid la política i deixava els negocis a la *industriosa Catalunya* —segons que havia teoritzat Antoni de Capmany a Cadis o Vicens Vives—. Una *entente* que havia afavorit no només el proteccionisme anhelat per la burgesia industrial sinó també un lideratge econòmic en la base de l'autoestima catalana durant més d'un segle, des de la decadència espanyola finisecular. Molt abans de sentir els actuals laments de l'*Espanya buidada*, el «Madrid se va» de Pasqual Maragall ja havia descrit amb tota cruesa aquesta situació: la macrocefàlia provocada per una capital hipertrofiada, amb vocació de megalòpoli peninsular, nucli concèntric de tot el poder i fagocitadora de recursos, funcionaris, inversions culturals. El viratge d'una part del catalanisme cap a posicions *enragés* s'explica, doncs, també, per la sepultura de la *Catalunya piemontesa* pratiana, per la fatiga d'un metall forjat durant dècades amb un aliatge desigual, per la sensació generalitzada de fracàs després de dècades d'apel·lar a una Espanya plural i diversa (*aggiornamento* de la clàssica divisa de

«reformar» i «modernitzar» un Estat arcaïtzant i aïllacionista del tombant de segle XIX). I, no menys important que això, per l'ocàs de la concepció federalitzant de l'Estat, de llarga tradició a casa nostra des dels temps de Pi i Margall i Almirall. No debades, la deserció de maragallistes o la «desafecció» advertida per José Montilla van ser l'expressió d'un enuig creixent, però també d'una autèntica epifania en caure la bena dels ulls després de constatar l'absència de genuïnes vocacions federals a Espanya, el fet de jugar el partit permanentment en camp contrari.

L'intent de reformar l'Estatut —davant la impossibilitat de modificar una Constitució virtualment intangible—, aprofitant un dels contextos més propicis en anys —la sinèrgia entre el govern catalanista i d'esquerres i l'*Espanya plural* encunyada per Rodríguez Zapatero—, constituí per a molts l'enèsima temptativa d'aconseguir l'*encaix* dins d'una *Espanya gran* camboniana rediviva. Es tractava d'una rectificació bimotor: es preconitzava un nou model de finançament per apaivagar un problema enquistat i, ensems, un repartiment del quantum de poder polític amb més i més segures competències (*blindades*, se'n va dir), després de constatar l'abús de la legislació bàsica, de la noció d'interès general, de l'absència de mecanismes de relació intergovernamental o de la construcció jurisprudencial de l'Estat autonòmic per part d'un TC cada cop més escorat cap a posicions jacobines. Per als independentistes aleshores al Govern —escèptics amb la vocació federalitzant de la reforma—, sense deixar de contribuir-hi amb prou deler, aquesta operació havia de ser la prova (definitiva) del cotó federal.

Així les coses, deixant de banda els errors en la trinxera catalana —fruit de l'excés de càlcul partidista, no exempt en molts moments de l'intent de fer descarrilar l'invent—, i de la notable ingenuïtat negociadora exhibida davant l'experimentada part estatal, el text, tot i ser considerablement ribotat (Alfonso Guerra *dixit*), fou acordat, aprovat per les Corts Generals i ratificat a les urnes. La resta de la història és coneguda: un TC grollerament polititzat i amb seriosos vicis de legitimitat es va erigir en poder neoconstituent i refundà la Constitució per desactivar gran part de l'Estatut, amb anul·lacions, reinterpretacions i múltiples admonicions que han fixat el full de ruta del legislador estatal i del mateix alt tribunal. Aquest, que anys a venir s'endinsaria en un espinós jardí al forjant una doctrina ad hoc alineada amb la resta de poders de l'Estat per reprimir vigorosament el *procés*, va actuar en aquest cas amb una insòlita displicència, amb una total manca de deferència cap els actors de la reforma, fins al punt de posar en qüestió no només les aspiracions dels representants de la ciutadania sinó també la voluntat popular, generant un sentiment col·lectiu a cavall entre la ràbia i la frustració.

Posats a fer ucronies, és molt probable que si la reforma estatutària hagués prosperat, una nova generació de catalans hagués seguit cercant, com Diògenes amb la llàntia, o l'*encaix* definitiu o la independència. Però sembla indubtable que les coses no s'haguessin descabdellat com vam veure des de 2010. Amb tot, sembla inexorable que, després de la sentència del TC, el centre-dreta nacionalista, que havia pujat tard al carro de la reforma estatutària i que encara col·laboraria un temps amb la dreta espanyola un cop descavalcat el tripartit d'esquerres, s'acabaria desplaçant cap a posicions independentistes —i aquest és el fet més decisiu en la història del catalanisme polític modern— muntat sobre la gropa del potent moviment cívic que ja ocupava els carrers. En efecte, les manifestacions

multitudinàries, transversals i intergeneracionals de cada 11-S des de 2012 van congregar des dels independentistes de primera hora fins a bona part de les classes populars i mitjanes castigades per la crisi econòmica. Els fills de la vella immigració, castellanoparlants o amb forts vincles emocionals amb la resta de l'Estat —descendents, molts d'ells, dels votants *felipistes* dels anys 1980— es van identificar amb l'objectiu de la independència i van mostrar la seva desconfiança amb un Estat que llastava el seu progrés i benestar. Naixia l'independentisme del benestar.

> El viratge d'una part del catalanisme s'explica, també, per la fatiga d'un metall forjat durant dècades amb un aliatge desigual, per la sensació generalitzada de fracàs després de dècades d'apel·lar a una Espanya plural i diversa

Però, al mateix temps que l'objectiu de la independència eixamplava la seva base, deixant de ser el caprici d'unes elits polítiques autòctones, aquesta meta no només no era compartida per la meitat de la població, que es mostrà legítimament refractària, immersa en un marc social o mediàtic impermeable a la tradició del catalanisme polític o la llengua pròpia del país. Sorgí l'embrió pertorbador de l'extrema polarització que ha caracteritzat la vida política catalana dels darrers anys. Mentre tant, el Madrid polític no se'n sabia avenir, entre descregut i inquiet, davant la profunditat del canvi psicològic col·lectiu: el trànsit del catalanisme majoritari des de la zona de confort del fatalisme i la queixa resignada (la *Catalunya dissortada* de què parlaren Casals i Arrufat) al desafiament incòmode a les institucions i al carrer. El paradigma del victimisme pujolista, intel·ligent i rendible combinació de tensió identitària i *peix al cove*, cedia davant d'una nova forma de política en què els governs espanyols ja no farien prou per descavalcar les intencions catalanes amb un aranzel, un benefici fiscal o una oportuna esmena.

Ensopegant amb la mateixa pedra

Dos anys més tard de la manifestació del milió de persones contra la sentència de l'Estatut (10 de juliol de 2010), que es va apoderar dels carrers de Barcelona per reclamar un nou Estat d'Europa, es produí el cop de porta sonor i abrupte de Mariano Rajoy a la proposta de pacte fiscal d'Artur Mas. Una greu ensopegada del govern espanyol, doncs furtà el gradualisme polític d'arguments a favor de l'entesa, projectant una nova estampa de cronificació del problema. Fou la data de caducitat d'aquell apriorisme clàssic segons el qual la força política nacionalista hegemònica estava cridada a manejar els fils de la queixa, però sense creuar les línies vermelles. Però, ja se sap: quan una porta es tanca, se n'obre una altra. La nova majoria independentista optà per plantejar una consulta sobre el futur polític del país, un mètode que concitava més suport social que la independència, segons totes les enquestes, i que havia de ser necessàriament clarificador en la fase de conformació de la voluntat prèvia a impulsar qualsevol altra iniciativa més audaç. La Resolució 5/X del Parlament, de 23 de gener de 2013, fou el vehicle formal, en què

s'invocava un *dret a decidir* fonamentat en el principi democràtic i inspirat en l'exemple d'altres estats liberal-democràtics, Canadà (Quebec) i el Regne Unit (Escòcia).

La doctrina del *dret a decidir* —escassament juridificada, excepte al Canadà amb la sentència de la Cort Suprema de 1998 i la Llei de la claredat— volia ser una combinació astuta i equilibrada de legalitat i de legitimitat en un Estat de Dret, partint d'una concepció instrumental i utilitarista del dret constitucional, a fi de permetre canalitzar la voluntat popular dins d'una Constitució que no preveu l'eventualitat d'una secessió però sí el dret fonamental de participació. El Consell Assessor per a la Transició Nacional va identificar, i el Parlament va explorar, fins a cinc vies per a la convocatòria legal d'una consulta, entre elles un referèndum acordat, que van ser rebutjades pel govern espanyol i pel TC.

La resposta de l'independentisme fou la convocatòria d'una consulta no referendària del 9-N (2014) amb una doble pregunta: «Vol que Catalunya esdevingui un Estat? En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?». El TC la va suspendre a instàncies del govern espanyol. Tanmateix, la seva conversió en un eufemístic «procés participatiu» a penes podia emmascarar l'escarida fonamentació i formalització jurídica de la iniciativa, ni les bones dosi de voluntarisme: l'execució material va anar a càrrec de 40.000 voluntaris i el registre de participants no era previ sinó dinàmic, a mesura que els votants accedien al lloc de votació. La consulta va semblar que era «tolerada» pel govern espanyol, però ho fou perquè el TC no va incloure cap requeriment al president de la Generalitat ni va aclarir les actuacions que quedaven suspeses.

> La doctrina del dret a decidir volia ser una combinació astuta i equilibrada de legalitat i legitimitat en un Estat de Dret, a fi de permetre canalitzar la voluntat popular dins d'una Constitució que no preveu l'eventualitat d'una secessió

Tot amb tot, el 9-N va evidenciar una significativa mobilització política en favor del *dret a decidir* un cop obstruïda la via del referèndum pactat o de la consulta no referendària. I les eleccions de 2015 van adquirir un caràcter plebiscitari, amb el resultat d'una majoria favorable a iniciar un procés que culminés amb la independència. La renovada majoria independentista (sense arribar al 50% dels sufragis, però amb majoria absoluta a la cambra) va expressar —ni que sigui inicialment— la voluntat de residenciar el debat i les principals decisions polítiques en la seu parlamentària (Resolució 306/XI, de 6 d'octubre de 2016, i Moció 122/XI, de 18 de maig de 2017). D'aquí se'n va derivar la carta adreçada pel president Carles Puigdemont al president Mariano Rajoy (24 maig 2017), en què es reiterava la voluntat d'acordar un referèndum pactat. La no resposta desencadenà l'acceleració dels processos parlamentaris que havien de donar cobertura al referèndum de l'1-O, subvertint els procediments i els drets de les minories, desembocant en l'aprovació de la Llei del referèndum i la Llei transitorietat jurídica i fundacional de la República, cridada a guiar el procés fins a la definitiva «desconnexió».

El fonament de la Llei del referèndum era el principi democràtic (arts 2 i 3), però en base a una interpretació que se separava de la de la Cort Suprema del Canadà, per exemple, doncs del seu resultat no se'n derivaria un procés negociador sobre la manera de donar compliment a la voluntat expressada democràticament, sinó una eventual declaració unilateral de la independència (DUI) si el nombre de vots dels partidaris de la mateixa era superior al dels contraris, i, en cas contrari, contemplava unes eleccions anticipades (art. 4.4 i 4.5). La forma de valorar el resultat de la consulta (art. 4.4) també diferia dels criteris expressats per la Comissió de Venècia en el seu «Codi de bones pràctiques sobre referèndums» (2007), en el sentit d'exigir que en els referèndums de secessió, atesa la transcendència de la decisió, es requerís una participació mínima i una regla de majoria «clara», això és, superior a l'habitual. El 27 d'octubre, una resolució del Parlament declarà la constitució de «la república catalana, com a estat independent i sobirà, de dret, democràtic i social», donant inici a un «procés constituent, democràtic, de base ciutadana, transversal, participatiu i vinculant». A la pràctica, es tancà llastimosament la fase del *dret a decidir*, motor ideològic i social dominant de bona part del sobiranisme des de la sentència de l'Estatut.

Com era d'esperar, el TC s'afanyà a declarar inconstitucional i nul·la la Llei del referèndum (STC 114/2017), centrant la seva argumentació en l'apel·lació de la Llei al dret internacional i al principi democràtic. L'alt tribunal negà que de la contraposició entre el dret a l'autodeterminació previst en el dret internacional i la Constitució se'n pogués derivar cap fonament jurídic versemblant. I prioritzà el principi de legalitat per damunt del de participació política, tot declarant que s'havien relegat a un segon pla els fonaments de l'estat de dret i la necessitat de vehicular els projectes polítics respectant el procediments constitucionals [«[u]n poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento» (STC 114/2017, FJ 5)]. La Llei de transitorietat també fou anul·lada, en partir de la presumpció axiomàtica de què el poble de Catalunya disposa de subjectivitat política i de plena sobirania (art. 2).

A partir dels *fets d'octubre* es desfermà la repressió amb tota la seva virulència. A més que els cossos policials estatals van actuar amb una violència inusitada cap als votants l'1-O, el govern espanyol va optar en vigílies de la consulta per judicialitzar el conflicte. L'Audiència Nacional va dictar ordres de presó preventiva per a dos activistes socials, els líders d'Òmnium Cultural i de l'Assemblea Nacional Catalana. Després, les actuacions judicials van arribar al Govern, a diversos membres de la Mesa del Parlament i a diferents líders polítics. La presidenta de Parlament, el vicepresident del Govern i fins a set consellers van acabar ingressant a la presó. La resta de membres de Govern, encapçalats pel seu president, així com altres destacats dirigents polítics, van optar per exiliar-se. Paral·lelament, i postergant el recurs a altres mecanismes polítics, es va imposar la intervenció de l'autogovern mitjançant el mecanisme coercitiu de l'article 155 de la Constitució, que va suposar la dissolució de Parlament, la convocatòria de eleccions, el cessament de l'executiu i la submissió de l'Administració a l'autoritat de l'Estat. Les posteriors sentències del TC, que van avalar aquest procediment d'execució forçosa, van donar pàbul a les interpretacions contràries a plantejar una solució en termes de diàleg. El judici al Tribunal Suprem dels primers encausats es va saldar amb una condemna severa a nou dels processats (entre 9 i 13 anys de presó) pel delicte, entre d'altres, de sedició.

Les possibilitats de superar el conflicte des del més ampli consens possible

La política catalana es troba empantanada. El conflicte Catalunya-Espanya evidencia un empat infinit d'impotències. En l'actual escenari, no hi ha un fonament clar per un pacte de convivència com va ser l'Estatut de 2006. A més, dins l'independentisme han emergit diferències estratègiques entre els que aposten pel diàleg i constaten el poder coercitiu de l'Estat i la manca de condicions objectives en termes de suports socials o de complicitats en el nivell internacional; i els que desconfien del diàleg i aposten per una confrontació (*intel·ligent*), que no descarta la desobediència i una declaració unilateral. Entre els no independentistes, les posicions oscil·len entre la confrontació en el mateix terreny i la conciliació dins del marc de la Constitució.

La primera providència, doncs, és posar fi a la resposta judicial i donar pas a les solucions polítiques. Per una banda, el conflicte polític persisteix, no és una malaltia passatgera. Més de dos milions de catalans continuen volent decidir democràticament el futur, però aquest repte no és acceptat per les institucions de l'Estat ni pels partits d'abast estatal. Per l'altra, hi ha un cert consens sobre la injustícia i desproporció de les condemnes judicials, i sobre la necessitat de no proscriure el debat de les idees sempre que no vulnerin els principis democràtics o els drets fonamentals. Contraposar en termes penals l'opció dels independentistes amb la unitat d'Espanya és contrari a la mateixa doctrina constitucional, que declarà que «la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de "democracia militante", esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución» (STC 42/2014, FJ 4, reiterada en nombrosos pronunciaments).

Una Constitució democràtica no es pot erigir en un mur de plexiglàs davant d'aquest problema polític, profundament arrelat a la societat, sinó que ha d'exercir una funció integradora, permetent el lliure debat de totes les iniciatives polítiques i fent possible l'expressió democràtica dels ciutadans per decidir el tipus d'articulació política que desitgen. El lliure exercici dels drets polítics no ha de tenir com a resposta la via de la justícia penal. La llibertat d'expressió, de reunió i manifestació, de participació política mitjançant el vot per a l'elecció de representants o per a l'expressió directa d'una decisió, són mecanismes essencials que garanteixen la salut democràtica d'una societat. Es tracta de drets i llibertats fonamentals que no només garanteixen l'expressió de la voluntat dels ciutadans individualment i en conjunt, sinó que, a més, es configuren com les eines bàsiques amb les que canalitzar democràticament el dissens i la resolució dels conflictes polítics.

> Una Constitució democràtica no es pot erigir en un mur de plexiglàs davant d'aquest problema polític, sinó que ha d'exercir una funció integradora fent possible l'expressió democràtica dels

ciutadans

En aquest context, tot i les dificultats objectives, no es pot desconèixer que una llei d'amnistia constituiria una decisió política que, presidida per un fonament de justícia, contribuiria a la pau social i la superació de greus situacions de conflicte polític. La pròpia doctrina constitucionalista, seguint la jurisprudència de Tribunal Constitucional alemany i de la Cort Constitucional italiana considera que una amnistia és susceptible de ser aplicada a l'Estat constitucional en circumstàncies d'especial crisi política, d'inseguretat jurídica o de manifestacions extremes dels moviments socials. Aquesta configuració entronca amb alguns precedents com el decret llei de 21 de febrer de 1936 pels fets del 6 d'octubre de 1934. Les sentències del mateix TC 63/1983 i 147/1986 no han qüestionat l'actuació del legislador en aquests casos (pensem en l'amnistia de 1977), i l'han concebuda com «una raó derogatòria retroactiva d'unes normes i dels efectes lligats a les mateixes» (STC, 63/1983, FJ 2).

El context polític a l'Estat, amb un govern progressista i que necessita dels suports polítics d'una part de l'independentisme davant l'enrocament de la dreta espanyola (política, judicial i mediàtica) pot canalitzar bona part de les aspiracions i els dissensos institucionals i territorials a través del diàleg. De l'aplicació conjunta del principi democràtic i de l'Estat de Dret, se'n deriva la necessitat de no obstruir amb arguments jurídics no incontestables una reivindicació democràtica. En aquest marc, una consulta acordada, reglada i amb totes les garanties democràtiques sembla inevitable, però. Ara bé, el fet que el TC hagi negat a Catalunya la condició de subjecte amb entitat política i que una Constitució enguixada no permeti la secessió s'utilitza per obstruir aquesta via i per expulsar el pluralisme nacional i la democràcia. Per contra, com va posar en relleu la Cort Suprema del Canadà, i després el Tribunal de la Haia, allò legítim i prevalent avui dia ha de ser la voluntat democràtica de la majoria i no l'ordre constitucional intern dels estats. Els precedents juridificats de Canadà i Escòcia i l'escenari europeu hi han de remar a favor.

És clar que l'actual *impasse* electoral i la manca de lideratge i de full de ruta comú entre els independentistes no hi ajuda. Les diferències entre els que insisteixen en la via unilateral i els pragmàtics no generarà una fatiga imminent entre els que s'identifiquen amb l'objectiu de la independència. La capacitat de resiliència d'aquest univers està més que demostrada. En el mestre tant el que toca és, sense renunciar a una governança diligent i responsable, allunyada del simbolisme èpic del teatre kabuki, mantenir la vocació de ser determinant en la política espanyola per definir i consensuar un mínim comú denominador per afrontar la llibertat dels presos polítics i aplatar la gepa de l'Estat amb un discurs potent, inclusiu i transversal, que meni inexorablement a la consulta a mig o llarg termini. Ara bé, el diàleg amb l'Estat només pot fructificar si la part catalana representa no només la majoria social, sinó si se és capaç de teixir complicitats en la política i la societat espanyola, i si es busca la simpatia d'una part important de la comunitat internacional. En cas contrari, el procés entrarà en una fase d'erosió i de confusió política, generant frustració i més desorientació.



Joan Ridao

Joan Ridao Martín és jurista i politòleg. És Doctor en Ciència Política i de l'Administració i Llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona. Des de fa una dècada, és professor titular i agregat de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona. Des de l'any 2017, ocupa el càrrec de Lletrat Major del Parlament de Catalunya. Ha estat membre del Consell de Garanties Estatutàries, de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat. És autor o coautor d'una cinquantena de llibres i de desenes d'articles en revistes d'impacte. Durant el període 2008-2011, va ser el secretari general d'Esquerra Republicana de Catalunya i diputat a les Corts Generals.