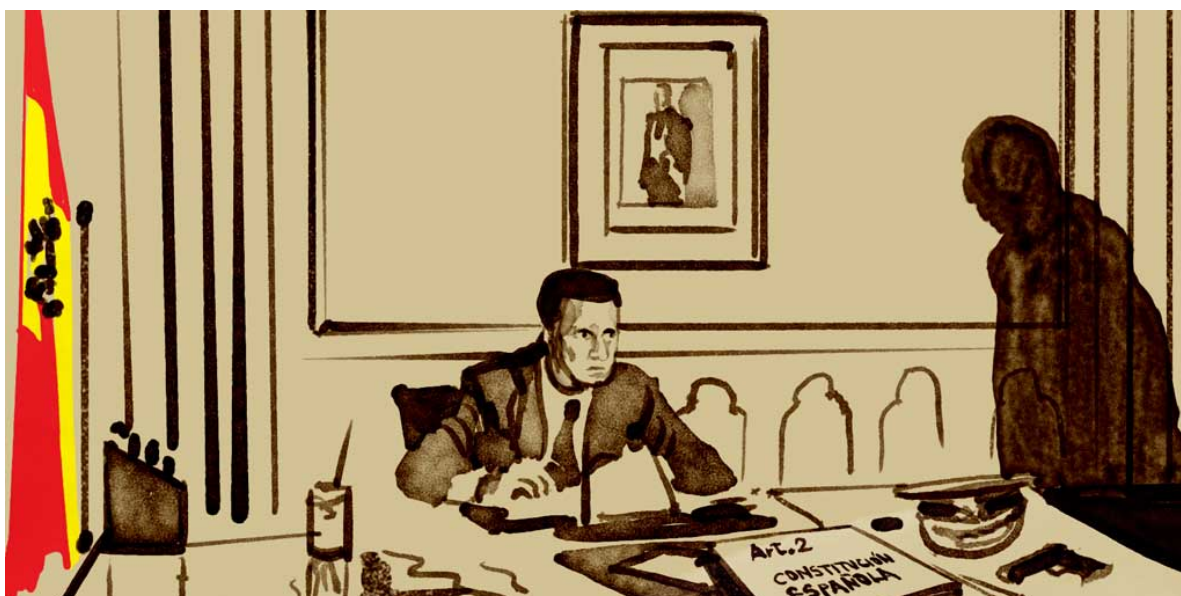


EL DEBAT A L'ESTAT

El diàleg i la negociació: síntomes de debilitat o de salut democràtica?

Lucía Payero López



Lucía Payero fa referència a la modificació de l'article 2 de la Constitució espanyola que, segons va explicar un dels ponents del text, Jordi Solé Tura, no correspon amb el contingut del primer esborrany de la Constitució. La modificació, que va introduir la idea de la “indissoluble unitat de la nació espanyola”, va ser el resultat d’una imposició extraparlamentària que posteriorment va rebre l’aval dels partidaris del consens.

Il·lustració: César Cromit

Espanya s’enfronta a la crisi constitucional més important des de 1978: una crisi que afecta molt especialment la integració territorial de Catalunya a l’Estat. Aquest va ser l’assumpte nuclear que va ocupar els constituents del 78 [1], i per al qual es va trobar una solució de compromís que, com podia preveure’s ja en aquell moment i com van confirmar els esdeveniments posteriors, no va resoldre completament el problema.

Dues maneres d’entendre Espanya

Segons ha explicat un dels seus testimonis, el ponent del Partit Comunista Jordi Solé Tura [2], el model territorial que va ser finalment aprovat per les Corts Generals i ratificat pel poble espanyol en referèndum no correspon amb el que contenia el primer esborrany de la

Constitució elaborat per la ponència, on podia llegir-se: “la Constitució reconeix i la Monarquia garanteix el dret a l'autonomia de les diferents nacionalitats i regions que integren Espanya, la unitat de l'Estat i la solidaritat entre els seus pobles”. La modificació va ser el resultat d'una imposició extraparlamentària que posteriorment va rebre l'aval dels partidaris del consens. El producte acabat és l'actual article 2 de la Constitució, que diu: “la Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles”.

Les diferències entre ambdós textos són notables. En el primer no s'estableix cap diferència ontològica entre la nació espanyola i les nacions de la perifèria, i se les considera totes en un pla d'igualtat sota la denominació genèrica de “nacionalitats i regions”. Tampoc no s'al·ludeix a la unitat indestructible de la nació espanyola, sinó a la de l'Estat, la qual sí que permet l'existència de pluralitat nacional en el seu si. Finalment, amb la redacció inicial es podria entendre que la Constitució representava el pacte fundacional del model territorial espanyol, mentre que en el segon text es concep la nació espanyola única i indivisible com a realitat prèvia i fundadora de la mateixa carta magna.

Encara que la història, per si mateixa, no justifiqui la realitat, és convenient conèixer-la per entendre millor l'esmentada realitat i, si s'escau, proposar canvis que evitin incórrer en errors ja comesos. En aquest sentit, les dues redaccions de l'article 2 esmentades resumeixen de manera magistral les posicions de partida que es poden adoptar per afrontar el conflicte territorial a Espanya. En primer lloc, es pot entendre que Espanya és un Estat plural dins de les fronteres del qual hi ha diverses nacions –una d'elles, la nació espanyola-. En segon lloc, és possible concebre Espanya com un Estat-nació en el qual les fronteres de l'Estat coincideixen amb les de la nació espanyola. Tot i l'existència de determinades comunitats amb peculiaritats culturals i trets d'identitat específics –per exemple, una llengua pròpia-, tots els ciutadans de l'Estat formarien part d'una única nació: l'espanyola. Aquestes comunitats culturalment diferenciades no assolirien la condició nacional, es denominarien nacionalitats (o regions) i no disposarien de sobirania. Per tant, serien políticament irrellevants, tenint simplement un paper reservat a l'àmbit de la cultura i el folklore [3]. La primera és la posició que mantenen els nacionalistes de la perifèria i alguns nacionalistes espanyols (per exemple, la majoria d'Unidas Podemos). La segona posició és defensada per la gran majoria dels nacionalistes espanyols, particularment els qui s'autoanomenen *constitucionalistes* (el constitucionalisme en aquest àmbit suposaria la defensa de la concepció nacional continguda a la Constitució de 1978) i que, dins de l'arc parlamentari, inclouria els partits de la dreta, però també al Partit Socialista i algun sector d'Unidas Podemos.

Quan en el discurs polític o mediàtic es parla de nacionalisme, es pensa únicament en el de la perifèria, mai en el nacionalisme espanyol; el terme ‘constitucionalisme’ aconsegueix ocultar aquest nacionalisme a ulls dels membres de la nació espanyola

Ara bé –i aquí comencen les paradoxes–, la concepció nacional dominant a Espanya (la que representa la segona posició aquí examinada) entén que, encara que les comunitats de la perifèria no són nacions, sinó nacionalitats o regions, produeixen nacionalistes. Quan en el discurs polític o mediàtic es parla de nacionalisme, es pensa únicament en el de la perifèria, mai en el nacionalisme espanyol. El terme *constitucionalisme* aconsegueix ocultar aquest nacionalisme a ulls dels membres de la nació espanyola, malgrat que per a qualsevol observador extern que llegeixi l'article 2 de la Constitució espanyola resulti obvi que es tracta d'una Constitució profundament nacionalista. D'aquesta manera, i emparant-se en les connotacions negatives que acompanyen la ideologia nacionalista i en la ressonància positiva que desperta la Constitució, la batalla del relat està guanyada sense ni que sigui tan sols necessari argumentar. La situació seria molt diferent si col·loquéssim els contendents en la seva posició real i així ho entengués l'opinió pública: es tractaria llavors d'un enfrontament entre dos nacionalismes, l'espanyol (hegemònic) i el perifèric (minoritari), on els representants de cadascun d'ells haurien d'explicitar els seus arguments i esforçar-se a demostrar la seva major solidesa i legitimitat.

Dues maneres d'afrontar el conflicte territorial a Espanya

Si m'he aturat a explicar les dues actituds que es poden adoptar per afrontar la qüestió territorial a Espanya és perquè considero que, a l'hora de plantejar-se com solucionar la crisi constitucional que afecta la integració de Catalunya en l'Estat, la resposta variarà substancialment en funció de si es defensa una o altra.

En cas de concebre que a Espanya només hi ha una nació, l'espanyola, i que aquesta de cap de les maneres no pot ser dividida sense soscavar els fonaments mateixos de la Constitució actual, s'entendrà que la secessió d'una part del territori –nacional– és una línia vermella que no es pot traspassar. Més encara, les raons dels nacionalistes (recordo que només els partidaris d'una nacionalitat mereixerien aquest qualificatiu, d'acord amb el discurs oficial) presenten un dèficit de legitimitat *ex ante* que col·locaria els constitucionalistes en una posició de superioritat. En aquest sentit, no s'entendria que s'està tractant amb un igual, per la qual cosa no hi hauria lloc per a la negociació i el diàleg. Tocaria aplicar la llei, la Constitució, que ofereix una resposta clara: la unitat de la nació espanyola és intocable, tret que es recorri al procediment de reforma agreujat de l'article 168. *Que els nacionalistes de la perifèria utilitzin aquest mecanisme legal per aconseguir legítimament els seus objectius*, sol afegir-se a continuació. Amb aquesta argumentació, els defensors de la concepció nacional continguda a la Carta Magna consideren que l'assumpte solucionat.

Si, en canvi, s'entén Espanya amb un caràcter plurinacional, la idea d'unitat es referirà a l'Estat –no a la nació–, que serà el resultat d'un pacte entre els representants de les diferents nacions que l'integren. Els partidaris de cada nació seran considerats com a nacionalistes i això els situarà tots en peu d'igualtat. Entre semblants, la negociació i el diàleg no només són possibles, sinó que són considerats com els mètodes més adequats per solucionar les controvèrsies. I la llei no beneficiarà una nació en detriment de les altres, ja que en aquest supòsit les nacions perjudicades no ho haurien consentit.

Com solucionar el conflicte territorial a Espanya?

Des del meu punt de vista, qualsevol via de solució del contenciós territorial a Espanya que vulgui tenir èxit i, alhora, respectar les exigències del principi democràtic d'acord amb la seva interpretació al segle XXI, ha de partir necessàriament de l'adopció d'un enfocament plural de l'Estat i abandonar la visió monista continguda a la Constitució vigent. Això suposarà buscar una sortida mitjançant una gestió autocompositiva del conflicte [4], és a dir, que seran les parts implicades les que, per si mateixes, assoliran un acord consensuat. En cas que intervingués un tercer per ajudar les parts a resoldre la controvèrsia (per exemple, un mediador), aquest actuaria *inter partes* i no *supra partes* -en aquest últim supòsit es parlaria d'heterocomposició-. Per mitjà de l'autocomposició, les parts renuncien a obtenir una victòria total i, a canvi, aconsegueixen un resultat equilibrat, just i mútuament acceptat.

En el conflicte objecte d'anàlisi, el recurs a la via autocompositiva implicaria que davant de la reclamació catalana d'un major nivell d'autogovern i el seu qüestionament del model d'Estat es pactessin unes noves condicions que resultessin satisfactòries per a ambdues parts. L'eina per aconseguir-ho seria el diàleg. Aquesta manera d'actuar parteix del reconeixement de l'altre com un igual al que se li reconeix capacitat de negociació i les raons del qual, en principi, mereixen ser escoltades i preses en consideració, ni que sigui per refutar-les.

En canvi, el problema territorial s'enquistarà encara més si es manté la concepció unitària i exclouent de la nació espanyola continguda a l'article 2 de la Constitució. Invariablement, els partidaris del nacionalisme constitucional s'enfronten al conflicte català adoptant l'estratègia de l'autotutela: imposició de l'actitud pròpia sobre la base d'ostentar més força que la part contrària, i davant de l'absència d'un tercer amb poder i autoritat reconeguda per dirimir la controvèrsia amb caràcter vinculant.

El recurs a la força no és compatible amb el principi democràtic: si una majoria de catalans insisteix a reclamar per vies democràtiques un nou encaix territorial dins d'Espanya, el reconeixement oficial de la seva condició nacional o, fins i tot, la secessió, no sembla adequat utilitzar la força superior que deriva de la institució estatal per desestimar les seves pretensions sense entrar al fons de la qüestió

Diverses raons justificarien l'abandonament d'aquesta manera d'afrontar la qüestió territorial a Espanya. En primer lloc, el recurs a la força no és compatible amb el principi democràtic: el fet que el govern ha de ser acceptat pels governats, tal com establia la

Declaració d'Independència dels Estats Units d'Amèrica (1776), s'ha convertit en un postulat bàsic que atorga legitimitat a l'exercici del poder polític en els estats liberal-democràtics. Si una majoria de catalans insisteix a reclamar un nou encaix territorial dins d'Espanya, el reconeixement oficial de la seva condició nacional o, fins i tot, la secessió, i ho fa per vies democràtiques, no sembla adequat utilitzar la força superior que deriva de la institució estatal per desestimar les seves pretensions *ad limine*, és a dir, sense entrar en el fons de l'assumpte. És clar que, si s'examinés la reivindicació catalana, seria obligatori confrontar les seves pròpies raons amb altres que, per imposar-se, haurien d'estar més ben fonamentades. En aquest punt, caldria construir una defensa del nacionalisme constitucional sòlida que, entre altres aspectes, justifiqués l'*animus* totalitzador [5] que inclou el postulat segons el qual dins de les fronteres de l'Estat espanyol només hi ha la nació espanyola, difuminant-se els límits d'un amb els de l'altra. Es tracta de la cristal·lització de l'antic principi de les nacionalitats *-a cada nació un Estat, només un Estat per a cada nació-* que aspirava a la creació d'Estats-nació homogenis des del punt de vista etnocultural. Si bé al segle XIX l'aplicació d'aquest principi va poder fonamentar-se en bases sòlides (el desmantellament d'imperis), sembla que aquest no era el cas el 1978 i, molt menys, en l'actualitat. La Constitució no ha aconseguit que la ficció jurídica monista fes desaparèixer la realitat sociològica plurinacional, per la qual cosa continuar mantenint el dèficit de reconeixement de les anomenades nacionalitats exigeix una saberuda argumentació. No resulta senzill, en qualsevol cas, fer-ho compatible amb el principi democràtic i de respecte a les minories.

En segon lloc, raons d'utilitat pràctica també avalen l'abandonament de l'autotutela. A Espanya, tret del tímid intent de gestió autocompositiva que va encetar l'anomenada Mesa bilateral de diàleg, negociació i acord per a la resolució del conflicte polític entre Espanya i Catalunya, que es va reunir una sola vegada el febrer de 2020, l'única via transitada des de 2012 ha estat la de l'autotutela. La seva ineficàcia ha quedat demostrada de forma absoluta, i en totes les seves versions (legal, històrica i fàctica).

La versió legal apel·laria al dret en vigor, exigint que qualsevol reclamació territorial fos compatible amb la Constitució per ser mereixedora d'atenció. En cas que la proposta ultrapassés el límit d'allò que és constitucionalment admissible, seria necessari que amb caràcter previ es procedís a la reforma de la Carta Magna, la qual cosa, en el cas que ens ocupa, exigiria la posada en marxa d'un procediment fins ara inexplorat i que desenvolupa l'article 168 de la Constitució.

Es podria apuntar dues crítiques principals davant aquest raonament. En primer lloc, la Constitució no és neutral en assumptes nacionals, sinó que consagra la superioritat de la nació espanyola; és més, ella mateixa constitueix una eina performativa [6] utilitzada pel nacionalisme espanyol per *imaginar* [7] i *recrear* la seva nació. Per tant, recórrer al marc constitucional vigent com a mecanisme per solucionar el conflicte territorial que enfronta a Catalunya i Espanya és una manera de fer trampes: se sap que la batalla està guanyada per endavant en fer servir un comodí que invariablement donarà la raó a un dels contendents *-a la nació espanyola-*. En segon lloc, cal subratllar que és materialment impossible procedir a la reforma constitucional utilitzant el procediment agreujat. L'article 168 actua de facto com una clàusula d'intangibilitat explícita que condueix a què, o bé s'assoleixi en el

Parlament un consens gairebé absolut (la majoria de dos terços) a favor de la modificació de la Constitució en un sentit que pogués satisfer les demandes del nacionalisme català –si no fos així, la reforma no compliria la comesa de posar fi a la crisi territorial–, o, al contrari, es forci el marc constitucional. Doncs bé, fins i tot si s’aconseguís el primer, m’atreveixo a vaticinar que la segona opció seria necessària ateses les inconveniències procedimentals que comportaria obeir el que s’estableix a l’article 168, un precepte dissenyat –amb èxit– per impedir la revisió dels continguts constitucionals blindats [8]. Si existís una majoria tan àmplia decidida a modificar la Constitució, el primer acord al qual arribaria consistiria a apartar-se dels camins de l’article 168.

La versió històrica al·ludeix a fonaments metapositius que, necessàriament, condicionen la legalitat present i, fins i tot, futura. A partir de plantejaments nacionalistes propis del liberalisme vuitcentista, Espanya es concep com una comunitat forjada per la història i la cultura, on la Monarquia i la religió catòlica formarien part indivisible de l’ésser de la nació espanyola, entès en un sentit organicohistoricista. Aquesta tendència historiogràfica arriba fins als nostres dies [9], i serveix per argumentar que la modificació de la Constitució territorial no és possible, malgrat l’article 168 que contempla l’eventualitat d’una reforma total de la Carta Magna. S’entén així que la unió mantinguda durant tants segles no pot dissoldre’s, i això retalla de soca-rel la possibilitat de constitucionalitzar l’autodeterminació de les nacions perifèriques, fins i tot si es complissin els requisits exigits per l’article 168. La cobertura jurídica d’aquest raonament rep el nom de *clàusula d’intangibilitat implícita* [10].

A l’argument històric s’hi podem oposar dues objeccions principals: una de tipus històric i l’altra de caràcter jurídic. Des d’un punt de vista històric, es pot argumentar que els fets ocorreguts en el passat i que constitueixen la història oficial són el producte d’una construcció que es duu a terme *a posteriori* i, molt sovint, des del poder. Més encara, és rebutjable l’historicisme essencialista que destil·len les visions d’Espanya on la unitat es remunta als Reis catòlics o, fins i tot, abans, i que prediquen per consegüent que el que ha unit la història no ho separin les persones del futur. Ni existeix una essència immutable al llarg dels segles del ser d’Espanya ni de bon tros aquesta realitat ontològica pot prescriure el futur d’Espanya *ad aeternum*, si no es vol incórrer en la fal·làcia naturalista. Des d’una perspectiva jurídica, resulta autocontradictori fonamentar la legalitat positiva en elements històrics o culturals aliens al sistema jurídic. Lluny de reforçar l’argument legalista [11], com pretenen els seus promotors, unir raons legals i històriques debilita la posició del dret [12].

La polarització de les posicions, el trencament social i l’enfrontament entre veïns perjudiquen a tothom, també als qui imposen la seva voluntat, ja que danyen la qualitat democràtica del sistema

La versió fàctica prescindiria dels procediments legalment establerts per imposar un

determinat model territorial per la via dels fets i combatre així la dissidència política. En principi, i tenint en compte que l'Estat exerceix el monopoli de la violència física legítima, sembla innecessari i, fins i tot, contraproduent –per la deslegitimació que això comporta– recórrer a vies fàctiques. Tanmateix, de vegades s'observa la utilització d'aquest mecanisme amb motiu de l'aplicació de la legalitat –que sempre implica un exercici de força–, la qual cosa constitueix una extralimitació de les facultats que confereix l'ordenament jurídic al poder públic. Exemples que poden citar-se, sense caràcter exhaustiu, de la utilització d'aquesta via per part de l'Estat espanyol serien la repressió de la consulta de l'1 d'octubre de 2017, la forma en què es va aplicar l'article 155 de la Constitució a Catalunya o la denominada Operació Catalunya (guerra bruta perpetrada contra líders independentistes catalans des del Ministeri de l'Interior).

Un últim escull: la cultura política i constitucional a Espanya

Malgrat que l'autocomposició constitueixi la via més adequada per resoldre el conflicte territorial que enfronta Catalunya i Espanya, el seu èxit dependrà que se superi l'avversió al diàleg i a la negociació present en la cultura politicoconstitucional de l'Estat [13]. Ambdós mecanismes de gestió de conflictes tendeixen a ser interpretats com a signes de debilitat o fins i tot de traïció [14]; al contrari, sol semblar molt més raonable la imposició de la posició pròpia a l'altra part, comportament que es considera com una mostra de fortalesa.

Seria convenient començar a entendre que la polarització de les posicions, el trencament social i l'enfrontament entre veïns perjudiquen a tothom –també als qui imposen la seva voluntat– molt més que la cessió, l'acord i l'enteniment mutu, ja que danyen la qualitat democràtica del sistema. La ciutadania madura d'una nació hegemònica dins d'un Estat plural pressiona els seus representants polítics perquè, a l'hora d'abordar un conflicte territorial entre la seva nació i una altra que és minoritària, recorrin al diàleg, però no encoratja les forces i cossos de seguretat de l'Estat perquè reprimeixin de forma violenta una protesta pacífica. I el mateix es podria dir dels ciutadans conscients i responsables d'una nació minoritària que viu al si d'un Estat multinacional i que desitgen modificar el seu *statu quo* territorial. Tant de bo es produís com més aviat millor aquest canvi en l'imaginari col·lectiu perquè denotaria una millora de la cultura democràtica a Espanya i apropiaria més la possibilitat de resolució de la qüestió nacional.

REFERÈNCIES

- 1 — Aquesta situació ha estat ressaltada per alguns protagonistes de l'elaboració de la Carta Magna, com Óscar Alzaga, *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978.
- 2 — Això s'explica a *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo y autodeterminación*, Madrid, Alianza, 1985.

- 3 — Tal com va establir el Tribunal Constitucional en la sentència sobre l'Estatut, “considerat el sentit terminant de l'article 2 de la Constitució espanyola, ha de quedar (...) desproveïda d'abast jurídic interpretatiu la (...) menció del preàmbul a la realitat nacional de Catalunya (...), sense perjudici que en qualsevol altre context que no sigui el juridicoconstitucional l'autorepresentació d'una col·lectivitat com una realitat nacional en sentit ideològic, històric o cultural tingui plena cabuda en l'Ordenament democràtic com a expressió d'una idea perfectament legítima” (STC 31/2010, 28 de juny, FJ 12è).
- 4 — Sobre les diferents maneres de gestionar els conflictes, pot consultar-se, entre altres, Víctor M. Moreno, “La resolución jurídica de conflictos”, en Helena Soleto (dir.), *Mediación y resolución de conflictos: técnicas y ámbitos*, Madrid, Tecnos, 2017 (3a ed.).
- 5 — Un aspecte assenyalat, entre altres, per Gurutz Jáuregui, *Contra el Estado-nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*, Madrid, Siglo XXI, 1986.
- 6 — Vegeu John L. Austin, *Cómo hacer cosas con palabras. Palabras y acciones*, Barcelona, Paidós, 1982.
- 7 — Vegeu a Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE, 1993.
- 8 — Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.
- 9 — Aquest aspecte ha estat lúcidament apuntat per Xosé Manoel Núñez Seixas, *Suspiros de España. El nacionalismo español, 1808-2018*, Barcelona, Crítica, 2018. Un exemple d'aquesta visió historicista de la nació espanyola pot trobar-se a Gustavo Bueno, *España no es un mito. Claves para una defensa razonada*, Madrid, Temas de Hoy, 2005.
- 10 — La introducció de clàusules d'intangibilitat implícites a la Constitució per protegir la unitat nacional va ser suggerida per Alianza Popular durant els debats constituents (Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, núm. 93, de 20 de juny de 1978). Finalment, es van rebutjar, però es va introduir el procediment de reforma agreujat que, materialment, actua com a tal. Determinats constitucionalistes defensen que el contingut protegit per l'esmentat article seria irreformable (entre altres, vegeu a Javier Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Madrid, Tecnos, 1995).
- 11 — Resulta freqüent fer servir l'argument històric amb l'objectiu d'atorgar més solidesa a l'argument legal.
- 12 — Això ja ho va posar de manifest durant els debats constituents el diputat Joan Reventós, per a qui resultava decisiva la diferència entre que sigui la unitat de la nació espanyola la que fonamenti la Constitució o que fos la Constitució la que atorgués fonament a una nació única, l'espanyola, sobre la que recaigués la sobirania de forma exclusiva (Diari de Sessions del Congrés dels Diputats núm. 66, de 12 de maig de 1978).

- 13 — Aquesta falta de cultura de pactes pot atribuir-se tant als representants polítics catalans com als espanyols. Pel que fa a la qüestió nacional, segurament afecta en gran manera als segons –segurament perquè la correlació de forces els afavoreix–, però el problema no es redueix als aspectes territorials. Per citar un exemple recent, la formació d'un govern central de coalició va exigir un esforç ingent i diverses convocatòries electorals.
- 14 — Vegeu els articles “Elecciones, una emergencia nacional”, *ABC*, 6 de febrer de 2019; Marisa Cruz i Javier Oms, “Pedro Sánchez humilla al Estado al aceptar un mediador con Torra”, *El Mundo*, 6 de febrer de 2019; “El mediador, una traición a España”, *La Razón*, 5 de febrer de 2019.



Lucía Payero López

Lucía Payero López és professora de Filosofia del Dret a la Universitat d'Oviedo. Doctora en Dret per la mateixa universitat, està especialitzada en Filosofia Legal, Teoria Política i Teoria Constituacional. Ha estat investigadora visitant a la Durham Law School de la Universitat de Durham (Regne Unit) on ha format part del projecte "Neo-Federalism" investigant sobre el regionalisme espanyol, l'autodeterminació catalana i escocesa i la secessió. Ha publicat diversos treballs i articles en relació amb l'autodeterminació dels pobles, el nacionalisme, la descentralització política, l'Estat Autonòmic, la ciutadania i la immigració, entre altres. És coautora del llibre *El encaje constitucional del derecho a decidir* (2016).