EL DEBATE EN CATALUNYA

Catalunya – España: alternativas fracasadas, nuevas perspectivas y una larga marcha pendiente

Josep Maria Vallès



Imagen del exterior del Congreso de los Diputados, con dos símbolos al lado que indican "calle sin salida". Ilustración: César Cromit

Volver a escribir sobre las relaciones España-Catalunya a petición de los editores de IDEES no es para mí un ejercicio sencillo. Durante casi cincuenta años he redactado muchas páginas sobre la cuestión. Algunas publicadas y otras inéditas. Con pretensión de análisis académico, de estrategia política o de comentario periodístico de circunstancias. Dudo que pueda aportar gran cosa si lo que se busca es originalidad o novedad. Lo que hago aquí es resumir algunas consideraciones sobre la inestable vinculación de Catalunya con España y su problemática evolución futura. Para muchos, podrán sonar como observaciones obvias, repetitivas y poco originales. Pero es lo que honestamente puedo aportar en respuesta a la demanda de los editores. Si este preámbulo le quita al lector las ganas de continuar, lo entenderé perfectamente.

El punto de partida: alternativas fracasadas (2000-2017)

Durante el siglo XX y lo que llevamos del XXI, la característica principal de la relación Catalunya-España es un estado permanente de tensión. La inestabilidad característica de la

relación no se limita a las inevitables alteraciones de cuantía variable que experimenta toda política. Ha estado crónicamente afectada de demandas de transformación más sustancial y a veces de una ruptura directa. ¿A qué responde esta tensión crónica?

La dinámica política siempre es el resultado de la acción combinada de ideas, instituciones (normas legales y sociales) e intereses en un lugar y en un momento histórico. Las fricciones entre estos elementos van generando ajustes graduales, cambios repentinos o momentos de bloqueo y crisis. En un ejercicio de estilización, se han descrito cuatro formas posibles de transformación de una política determinada: la deriva, la reforma o reconversión, la agregación y la sustitución (Hacker, Pierson, Thelen).

La modificación por la vía de la deriva se produce sin que se adopten iniciativas deliberadas para hacerla, dejando aparentemente que las cosas sigan "como están" cuando en realidad se van modificando de manera más o menos perceptible. El cambio por reforma o reconversión es el que introduce alteraciones deliberadas a partir de los elementos de la situación. La agregación consiste en mantener las líneas básicas de la política, pero añadiéndole elementos superpuestos para responder a nuevas demandas expresadas. Finalmente, la sustitución es la liquidación de la política existente y su recambio por otra diferente.

> Ninguna de las alternativas ha podido encontrar una salida a una situación conflictiva que tiene costes elevados para Catalunya y para el conjunto de España

Aplico ahora este esquema a la situación de la relación España-Catalunya a comienzos de este siglo XXI que ya ha consumido buena parte de su recorrido. El 26 de abril de 2000, José M. Aznar era investido presidente del gobierno español, con los votos del PP, de Coalición Canaria y –hay que recordarlo– de CiU, que pagaba el voto favorable del PP a la investidura de Jordi Pujol el año anterior. El 12 de octubre del mismo año 2000, quedaba izada en la Plaza de Colón, en Madrid, la bandera española más grande del mundo. Un mes después, el 14 de noviembre, el Parlamento de Catalunya constituía una comisión de estudio por la profundización del autogobierno, impulsada por los grupos de la oposición de izquierda PSC-Ciutadans pel Canvi, ERC e IC-Verds.

Después de un periodo de casi veinte años, aparecían nuevos indicios de inestabilidad en la relación España-Catalunya. De manera explícita, el presidente Maragall y su gobierno (2003-2006) incorporaron en su programa la voluntad de renovar el Estatuto, tal como había apuntado el Informe de la mencionada comisión parlamentaria (2002). Más adelante, la accidentada aprobación del Estatuto de 2006 y la alteración de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el régimen autonómico (2010) ponía de manifiesto que la relación España-Catalunya había entrado en fase de crisis. Desde entonces y hasta 2017, asistimos a una sucesión de tratamientos diversos, siguiendo las opciones enumeradas más arriba: la deriva, la reconversión/reforma y la sustitución.

- La deriva ha sido la alternativa implícitamente asumida por los gobiernos del PP, en no tomar ninguna iniciativa y aferrarse a un determinado integrismo constitucionalista que *de facto* implicaba una mutación recentralizadora. El PP y buena parte del PSOE se han instalado en esta posición. También lo han hecho con influencia decisiva la alta burocracia del Estado (cuerpos jurídicos, tribunales) y un importante sector intelectual y mediático español. La negación de la existencia de un problema grave ha conducido a una insostenible deriva de recentralización, muy bien acogida por sectores de la opinión pública española desde siempre poco cómodas con las responsabilidades del autogobierno.
- La alternativa de la reforma fue impulsada por Pasqual Maragall y por el gobierno de coalición que presidía (2003-2006). El Estatuto catalán de 2006 aspiraba a reformar la relación España-Catalunya, a partir de una reinterpretación posible de la misma Constitución, aceptada por los parlamentos español y catalán al aprobarlo y por el electorado catalán al ratificarlo. El intento fue abortado por la intervención del Tribunal Constitucional al atribuirse en exclusiva esta capacidad interpretativa, corrigiendo posiciones suyas anteriores (STC 2010) [1].
- Finalmente, la opción de la sustitución por liquidación es la que intentó el independentismo catalán en el otoño de 2017. En Catalunya, la propuesta independentista había ido ganando apoyo, pero sin lograr una adhesión mayoritaria. Con una ajustada mayoría parlamentaria que no se correspondía con una mayoría electoral, los dirigentes independentistas pusieron en marcha un proceso de movilizaciones populares e iniciativas parlamentarias que desembocó en una declaración unilateral de independencia (septiembre-octubre 2017), sin obtener el resultado que pretendía.

Ninguna de las alternativas intentadas, por lo tanto, ha podido encontrar una salida a una situación conflictiva que tiene costes elevados para Catalunya y para el conjunto de España. Quienes optaban por el inmovilismo y aceptaban la deriva han comprobado que, en lugar de estabilizarse, la situación se ha hecho mucho más difícil de gestionar. Quienes intentaban la reforma han verificado la presencia de obstáculos institucionales que la han hecho imposible. Finalmente, una parte importante de quienes apostaron por la liquidación radical mediante un proceso de separación se han visto obligados a aceptar abierta o implícitamente la inviabilidad de su aplicación inmediata.

¿Nuevas perspectivas?

Situados ahora a finales de 2020, ¿hasta qué punto han cambiado las circunstancias que llevaron al fracaso de las alternativas mencionadas? Si han cambiado, ¿hay perspectivas favorables para otros intentos? Repaso nuevamente las alternativas disponibles sobre el papel y sus apoyos.

En cuanto a la salida por deriva, han disminuido quienes no quieren reconocer que la situación requiere un tratamiento político y confían en la inercia de una dinámica descontrolada. Es cierto, sin embargo, que los estragos de la Gran Crisis de 2008 y más

recientemente la pandemia de la COVID-19 parecían permitir cierto "aparcamiento" político de la cuestión. La magnitud misma de la crisis lo ha impedido: la cuestión sigue siendo objeto de incidencias constantes en el mundo judicial y en la esfera mediática. Se mantiene, por lo tanto, en el primer plano de la agenda política. No vale, pues, la fórmula de dejar las cosas como están, pensando que el conflicto ya se irá apagando por sí mismo.

¿Qué podemos decir sobre la propuesta de liquidar directamente la relación entre España y Catalunya con una nueva declaración unilateral de independencia? El intento de octubre de 2017 resultó en un fracaso innegable porque sus promotores ignoraron las condiciones indispensables para conseguir aquel objetivo. A pesar de la movilización de un amplio sector de la ciudadanía catalana y de la instrumentalización partidaria de las instituciones de la Generalitat, el intento no contaba con los tres factores exigidos para el éxito de operaciones parecidas en un contexto europeo: el apoyo de una muy amplia mayoría de la ciudadanía, el patrocinio o la complicidad de algunas potencias extranjeras y, finalmente, la capacidad de sus promotores de administrar cierto grado de violencia o coacción para hacerla respetar. No se trata de condiciones teóricas, sino de la observación empírica de cómo se han desarrollado los procesos de independencia en Europa durante los siglos XIX y XX [2]. Tres años después del otoño de 2007, ¿podemos percibir perspectivas más favorables para esta liquidación de la relación España-Catalunya?

- En cuanto al apoyo popular, los datos electorales y de opinión revelan cierto estancamiento en el apoyo independentista. No se ha producido ni una desmovilización notable por el fracaso registrado, ni un incremento significativo por reacción a la represión sufrida por sus partidarios. La preferencia por la opción independentista y el apoyo electoral hacia los partidos y formaciones que la promueven se sitúan en la franja del 45-50 por ciento de la ciudadanía, con oscilaciones en torno de esta proporción [3]. Son suficientes para condicionar la evolución de la situación, pero no para asegurar socialmente la imposición de su opción a quienes no la comparten. Además, el desenlace del intento de 2017 ha provocado fisuras en la dirección del bloque independentista, perjudicando su expansión. Lo ha agraviado el carácter "provisional" y aparentemente subalterno de la presidencia y del gobierno actuales de la Generalitat. Por el contrario, los opositores a la opción independentista presentes en Catalunya han adoptado actitudes más decididas, aunque no hayan sido capaces de definir alternativas ni liderazgos políticos suficientes. El resultado de este doble movimiento –estancamiento y fragmentación independentista, por una parte, y reacción defensiva no independentista, por la otra– impiden por ahora construir una gran mayoría favorable a la independencia y privan sus promotores de uno de los factores necesarios para la realización de su proyecto.
- Respecto a la posición de actores políticos extranjeros –la UE y otros países con influencia geoestratégica y económica–, tampoco se ha producido ningún cambio sustantivo: siguen sin ofrecer un aval, ni siquiera una inhibición favorable a la opción independentista. Más bien ha disminuido la simpatía o el respeto por esta propuesta. Ha influido probablemente en esta disposición una reacción defensiva en favor del statu quo internacional, generada por los riesgos económicos, sociales y estratégicos

derivados de la crisis económica mundial y, posteriormente, de la pandemia de la COVID-19.

- Finalmente, y en cuanto a recursos coactivos, la desigualdad de condiciones no se ha corregido. Los aparatos legales, judiciales y policiales del Estado han actuado con efectividad, a pesar de que su gestión torpe y desbocada haya debilitado su reputación, en Catalunya y también en el escenario internacional. En esta desigual relación de capacidad coactiva, no ha habido ningún cambio esencial. No han aumentado, más bien al contrario, han disminuido los instrumentos en manos de los independentistas que les permitirían ejercer más presión en pro de su objetivo: potencial financiero, dirección de la actividad económica y de servicios públicos, control de infraestructuras estratégicas, acción policial, etc. A pesar de la abundancia de gesticulación simbólica y en condiciones de creciente inseguridad económica, el precio de una confrontación en esta desigualdad de condiciones aumenta y disminuye la predisposición a pagarlo.

En conclusión, las tres condiciones que aparecen como necesarias –aunque no suficientes– por una rotura unilateral de la relación España-Catalunya ausentes del escenario político a medio plazo. Esta ausencia hace muy improbable el éxito de la propuesta de separación, a pesar de ciertas enfáticas afirmaciones de algunos de sus promotores.

¿Qué podemos decir sobre las otras fórmulas de cambio –por agregación y por reforma/conversión– de nuestro cuadro inicial? Comparten algunos de los requisitos necesarios para prosperar. Por eso mismo, las trato ahora conjuntamente. Antes, sin embargo, aclaro hacia qué objetivos podrían apuntar estas vías de cambio.

Al hablar de agregación, me refiero a la posibilidad de llegar a una relación España-Catalunya paralela y no integrada en el modelo general de las comunidades autónomas. Se trataría de añadir un tratamiento especial y singular para Catalunya con un reconocimiento simbólico y de competencias fiscales y políticas. Definiría una relación pactada libremente y solo reformable de mutuo acuerdo [4].

En cuanto a la reforma o conversión, apuntaría a la revisión de la relación actual por la vía de la iniciativa legislativa estatal o incluso de la revisión constitucional. Conllevaría una modificación del modelo territorial actual en materia de competencias, financiación y participación en la toma de decisiones estatales. Se movería entre una versión autonómica 2.0 y una ambigua federalización, nunca del todo explicitada.

¿Qué grado de probabilidad de realización presentan estas “terceras vías”? Un análisis de las condiciones que suelen facilitar estos momentos de transformación política nos indica que son necesarios un asentimiento social y político muy amplio que las reclame o las acepte, un cuadro institucional que permita una interpretación flexible de sus reglas y la inexistencia o la inhibición de los actores que cuenten con capacidad de vetarlas.

> Solo con una presión reforzada de la opinión pública se pueden doblar rigideces y esquivar vetos. Para potenciar esta presión hace falta tiempo y una conducción política persistente con visión a medio o largo plazo. Exige trabajar en la transformación de las ideas que dominan en la cultura política mayoritaria, española y catalana

En la situación española actual, ninguna de las tres condiciones se está cumpliendo. La opinión predominante en España es, hoy por hoy, favorable al mantenimiento del statu quo (Estado de las autonomías). Así lo dicen las encuestas. Algunos sectores académicos postulan desde hace tiempo la revisión de algunas disposiciones constitucionales, no siempre en sentido más descentralizador. Pero si se trata de conversión por reinterpretación del cuadro normativo existente o para reformarlo de manera sustantiva, habría que transitar por procedimientos muy rígidos en los que aparecen actores con poderes de veto, tanto formales (instituciones contra mayoritarias, mayorías parlamentarias cualificadas) como fácticos (cuerpos burocráticos, actores socioeconómicos, etc).

Solo con una presión reforzada de la opinión pública se pueden doblar rigideces y esquivar vetos. Para potenciar esta presión hace falta tiempo y una conducción política persistente y con visión a medio o largo plazo. Exige trabajar en la transformación de las ideas que dominan en la cultura política mayoritaria, española y catalana. El cambio de mayoría de gobierno en el Estado desde 2019 y algunas autocríticas internas en el independentismo catalán ofrecen signos favorables a una lenta reorientación de este marco mental, abriendo posibles rendijas en las barreras de la rigidez legal y del veto político. Eso sí, a medio plazo, tanto en España como Catalunya.

Preparando una larga marcha

En todo caso, las salidas apuntadas se sitúan en un horizonte a medio plazo porque es considerable la distancia que nos separa de las necesarias condiciones de viabilidad para cualquiera de ellas. El punto de partida para construirlas es de gran debilidad, después de haber derrochado buena parte del capital social e institucional acumulado durante años. En Catalunya y en España. A pesar de todo y desde cierto “pesimismo activo”, estamos obligados a sentar las bases de una estación inicial desde la cual pueda arrancar la larga marcha hacia el cambio necesario. Apunto lo que me parecen ser estas bases y las características principales del recorrido.

Los preparativos

- Hay que empezar con plena conciencia de un doble fracaso. El método insurreccional –por pacífico que pretenda ser– se ha demostrado estéril para responder eficazmente a una demanda de cambio en la relación España-Catalunya. Del mismo modo, el

instrumental jurídico-penal se ha manifestado inútil y contraproducente para sofocar esta demanda de cambio. Sin asumirlo (aunque no se explicite), no parece posible iniciar el itinerario y salir del punto muerto.

- Es cierto que ni en España, ni en Catalunya existe una posición rotundamente mayoritaria sobre cómo tiene que ser la relación que las ha unido hasta ahora. Pero no creo que se tenga que condicionar el arranque de la aproximación a encontrar una posición única en cada una de las partes. Más bien será una participación amplia en los preparativos la que podrá ir reajustando posiciones previas y hacerlas confluir en bases compartidas. Sin esta participación inicial, no habrá esfuerzo para la aproximación.

- En Catalunya se tiene que hacer honestamente un balance de situación. En el activo de este balance, se computan tres factores. Primero, la voluntad ciudadana claramente mayoritaria (no exclusivamente independentista) de revisar la relación España-Catalunya. En segundo lugar, la capacidad de movilización social demostrada en favor de esta revisión. Finalmente, la preferencia para llegar a este cambio por la vía negociada, tal como nos indican también las encuestas de opinión. En el pasivo catalán, constan el desgaste innegable de sus instituciones y de su reputación interna y exterior (Generalitat, administración, policía, medios públicos de comunicación), la desconfianza en el sistema de partidos y en sus dirigentes y, finalmente, el peso del coste social y económico derivado de la Gran crisis de 2008, de la misma inestabilidad política causada por el "procés" y de la pandemia de la COVID-19. No hay que olvidar este balance en el momento de marcar objetivos y ritmos.

- En una perspectiva más inmediata, la entrada decidida en una vía de aproximación a una futura negociación requeriría mayorías de gobierno sólidas y claramente favorables a este planteamiento, tanto en el Estado como en Catalunya. La consolidación de estas mayorías es hoy por hoy problemática en Madrid y todavía más en Barcelona. Pero esto no tiene que impedir los tanteos exploratorios (la denominada "mesa de diálogo"), sin esperar esta consolidación.

- Finalmente, el clima para avanzar mejoraría si se tomaran dos iniciativas paralelas: la desactivación de los instrumentos judiciales y penales por parte del Estado y la desactivación de los instrumentos propagandísticos de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) por parte de la Generalitat. Ambas iniciativas son de realización igualmente complicada. Pero sin intentar esta doble desactivación parcial o total, el acercamiento que se pretende correrá un riesgo permanente de sabotaje o de obstrucción por parte de quienes actúan desde aquellas dos instancias.

Las características del recorrido

- En el contexto europeo e internacional actual, un cambio estable en el formato de la relación España-Catalunya solo puede lograrse mediante la transacción política y a partir de un proceso de negociación. Esta negociación se tiene que situar en un horizonte a medio-largo plazo, no puede fijar calendarios temporales y tiene que

admitir de entrada la previsión de accidentes de recorrido que la pondrán en crisis, con episodios de estancamiento, suspensión y reanudación.

- Los negociadores tendrán que ser conscientes de los límites de sus pretensiones y de los márgenes en la capacidad de cesión de sus oponentes, especialmente mientras no se vayan transformando las ideas dominantes en la cultura política tanto española como catalana que siguen pensando la relación en términos de soberanía estatal inexpugnable.
- Esta negociación no podrá identificar de entrada un punto de llegada específico (el contenido concreto de un acuerdo), porque las metas sucesivas se irán definiendo sobre la marcha a partir de un progreso por etapas, con compromisos parciales y específicos sobre asuntos particulares.
- En algún momento de esta negociación, será necesario someter sus resultados a consulta o referéndum. La salida del punto muerto actual –por provisional que sea– no será efectiva sin alguna forma de validación popular directa.
- El diálogo político que se tiene que poner en marcha debe ir acompañado y reforzado por un diálogo social en el que intervengan instituciones y colectivos del mundo socioeconómico, intelectual y cultural. Su formato tendría que ser más de carácter reticular que bilateral, estableciendo diferentes puntos de conexión a partir de "mesas civiles" de base territorial o sectorial. En estos contactos se tendría que ir reforzando la idea de que la crisis existente solo puede ser abordada por la vía de la negociación.

Para concluir este ejercicio, un comentario final. Doy por asumido que Catalunya y España se enfrentan a los mismos retos globales: una desigualdad socioeconómica creciente, el cambio climático, la transición hacia la digitalización, el desgaste de la democracia representativa, etc. Estabilizar la relación que mantienen es indispensable para responder eficazmente a estos retos. Esto comporta el uso inteligente de la política. En el trasfondo del planteamiento que hago para la revisión de la relación España-Catalunya, se perfila una transición obligada desde la lógica argumental del "sí o no" –y todavía más del estéril "sí o sí"– a la lógica del "más o menos" y del "más pronto o más tarde" (Offe). En cierto modo, significa abandonar un posicionamiento más propio de tesis casi metafísicas y volver al terreno de la política democrática. Que nunca se tendría que haber abandonado.

NOTAS

1 — El intento había sido precedido por el intento –más de reconversión que de reforma– propugnado en el País Vasco por el gobierno del PNV (Plan Ibarretxe 2001-2005). El proyecto vasco aparecía como un intento de modificar sustancialmente la relación entre el País Vasco y el Estado, transformándola en una asociación libre y voluntaria.
2 — Evito en este artículo las citas otros autores y las auto citas. Tampoco reproduzco datos de encuestas elaboradas por CIS, CEO y ICPS, que se encuentran en las respectivas webs.

3 — Si se tienen en cuenta los márgenes de error estadístico, no son muy significativas las diferencias en los aumentos y disminuciones en favor y en contra de la independencia en las sucesivas encuestas.

4 — Cómo he hecho constar otras veces, equivaldría a una imitación de la posición lograda por la Comunidad Foral de Navarra, con la *Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero* (LORAFNA, 1982) que define una relación casi confederal con el Estado de carácter aún más singular que la mantenida por el País Vasco. Es este régimen especial el que se puede interpretar como un cambio por "agregación" al modelo preexistente.



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).