EL DEBATE EN EL ESTADO

Ulisses en la crisis secesionista catalana

Josep Mª Castellà Andreu, Núria González Campañá



Façana de la seu del Tribunal Constitucional, a Madrid. Il·lustració: César Cromit

Afrontar un tema complejo, y la crisis secesionista catalana lo es, no necesariamente implica estar en disposición de ofrecer una solución. El asesor o el abogado de parte ha de dar una solución jurídica cuando se le plantea la consulta, el jurista no siempre está en condiciones de poder hacerlo. Por ello, la humildad intelectual y el realismo parecen actitudes adecuadas para abordar los problemas sociales y para que las reflexiones no queden en recomendaciones tan brillantes como ineficaces o en meras construcciones ideológicas. Nos parece que más importante que ofrecer propuestas constitucionales es enjuiciar las planteadas a la luz de la experiencia constitucional propia y comparada (comparable) y ver su efectividad para pacificar el conflicto. De entrada, una cosa parece cierta: si no se acierta en el diagnóstico, las respuestas que se den, seguramente bienintencionadas, no se ajustarán a la realidad sobre la que pretenden incidir. Por ello, partiremos, de forma somera, de lo que ha ocurrido, para a continuación valorar qué propuestas se han efectuado y, por último, esbozar algunas pautas alternativas.

Qué ha ocurrido y dónde estamos ahora

El discurso predominante atribuye la crisis secesionista a causas relacionadas con el (mal) estado del autogobierno catalán que se vincula a una regresión democrática, sobre todo

debido a la sentencia del Estatuto de 2010. En palabras de la Resolución 5/X, aprobada por el Parlamento catalán en enero de 2012: «En los últimos años, en la vía de la profundización democrática, una mayoría de las fuerzas políticas y sociales catalanas han impulsado medidas de transformación del marco político y jurídico. La más reciente se concretó en el proceso de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña iniciado por el Parlamento en el año 2005. Las dificultades y negativas por parte de las instituciones del Estado español, entre las que cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, suponen un rechazo radical de la evolución democrática de las voluntades colectivas del pueblo catalán dentro del Estado español y crean las bases para una involución en el autogobierno, que hoy se expresa con total claridad en los aspectos políticos, competenciales, financieros, sociales, culturales y lingüísticos». La desactivación de parte de las opciones fundamentales del Estatuto habría frustrado las aspiraciones de mayor autonomía y de una posición singular de Cataluña, poniendo en crisis el mismo pacto constitucional [1]. El Tribunal Constitucional, al revocar algunos contenidos de una Norma adoptada por dos instituciones representativas, el Parlamento catalán y las Cortes Generales, y ratificada en referéndum, habría menospreciado el principio democrático. Ante este agravio, el pueblo catalán habría reaccionado con la gran manifestación del 11 de setiembre de 2012, que marca el inicio del proceso.

> Recordar lo que pasaba en Cataluña y en España en el período 2010-2012 proporciona claves sobre el carácter reductor de la tesis sobre el vínculo originario entre la sentencia del Estatuto y el proceso independentista

Una mirada atenta a los hechos, circunstancias y tiempos permite poner en cuestión dicha tesis. De entrada, ciertos hechos matizan y ponen en perspectiva lo resumido en el párrafo anterior. Así, el Estatuto de 2006 es el primero que no alcanza en las Cortes el consenso de las dos grandes fuerzas políticas, lo que había sido regla unánime hasta entonces, dado el carácter sustancialmente constitucional de un estatuto de autonomía. Ello está en la base del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el primer grupo de la oposición, que no había participado del consenso para la aprobación del mismo. Además, la participación en el referéndum de 17 de junio de 2006 se quedó en un 48.85 % (con un 73.9 % de votos afirmativos), en contraste con el 59.7 % de los catalanes que votaron el Estatuto de 1979 (y el 88.6 % de síes). Algunos de los que se opusieron al Estatuto se convirtieron luego en acérrimos defensores (ERC). Estos datos dan cuenta del escaso entusiasmo y apoyo popular del texto, de su origen tacticista y de la utilización de la sentencia por parte del nacionalismo catalán.

Más importante es responder a la pregunta de por qué una sentencia “contra” el Estatuto de junio de 2010 provoca el surgimiento de un proceso independentista con efectos retardados, ya que se suele coincidir en situar su inicio en septiembre de 2012 (sin perjuicio de acciones minoritarias anteriores a la sentencia, como las consultas independentistas en algunos municipios). Recordar qué ocurría en Cataluña y en toda

España en este periodo de más de dos años proporciona claves sobre el carácter reductivo de la tesis acerca del vínculo originario entre la sentencia del Estatuto y el proceso independentista. En las elecciones al Parlament de 28 de noviembre de 2010, vuelve al poder Convergència i Unió, liderada por Artur Mas, que, en ausencia de mayoría, se apoya en los diputados del PP. En este periodo las encuestas no muestran un crecimiento notable en el apoyo social al independentismo (en octubre de 2010, tras la sentencia, estaba en el 25.2%; en 2011 alcanza el 30.3% en diciembre y en 2012 está en el 34% en junio y en el 44.3% en octubre, tras la manifestación, ver CEO). Mientras, el gobierno catalán tiene que lidiar con la crisis económico-financiera, cuyos efectos eran graves en áreas de competencia autonómica: sanidad, educación, asistencia social o función pública. Ello llevó a enfrentamientos de colectivos con el que se identificó como gobierno de los "recortes" en prestaciones sociales. El momento álgido lo constituye el bloqueo de la sede del Parlament que obligó a Mas a salir del mismo en helicóptero (17 de junio 2011). A esta crisis se añade la crisis institucional derivada de los casos de corrupción política que afectaban a Convergència y al expresidente Pujol y su familia.

De entonces data la campaña, desde ámbitos cercanos al poder, de culpabilizar a España de las consecuencias de la crisis: una insuficiente financiación de Cataluña impedía hacer frente a la misma (el "España ens roba", que evoca el "Roma ladrona" de la Lega). Es también el origen de la demanda de un "pacto fiscal", similar al régimen de concierto del País Vasco. Se instaló el debate de las balanzas fiscales, en que se advertía de que Cataluña aportaba más de lo que recibía a la solidaridad interterritorial. Por ello se transmite la consigna "mejor solos" (más recursos, mejor gestión). Estas demandas subrayan los aspectos socio-económicos, en lugar de la identidad cultural o lingüística, como había sido habitual en el nacionalismo catalán a lo largo del siglo XX. Ello supondrá ampliar los apoyos sociales a la independencia, en un momento de grave crisis económica, y extenderlos a parte de la población castellano-hablante, básicamente radicada en el cinturón de Barcelona. Frente a la creciente tensión, el nuevo gobierno de Mariano Rajoy, de forma inhábil, se limitó a alegar la gravedad de la crisis para negarse siquiera a discutir con el gobierno catalán sobre la reivindicación de mayores recursos (otoño 2012), sin tomarse en serio el desafío independentista. Confiaba en que, superada la crisis, la situación volvería a la normalidad.

> El independentismo supo catalizar un amplio descontento social en la población: el proceso independentista supone la respuesta populista que se da en Cataluña a las crisis económica y política

Sin negar la relevancia de la sentencia en la movilización del mundo independentista, lo determinante es que supo catalizar un amplio descontento social en la población, desviando la atención de la propia responsabilidad en la gestión de la crisis. La causa principal de dicho descontento, a nuestro juicio, eran las crisis económica y política. El proceso independentista supone la respuesta populista que se da en Cataluña a dichas crisis. Las graves crisis de finales de la década de 2000 propiciaron el auge de populismos de distinto

tipo en muchos países occidentales, que nacen del descontento con la democracia constitucional y representativa y acaban erosionando la misma democracia [2].

Con caracteres propios, el proceso catalán comparte rasgos fundamentales con ellos: adopta posiciones antiinstitucionales desde la emoción, particularmente contra los órganos judiciales (el Tribunal Constitucional), hay protagonismo en la calle de organizaciones sociales independentistas (ANC, Omnium); provoca el surgimiento de liderazgos fuertes que lo impulsan (Mas), utilizando toda la estructura del poder de la Generalitat y los medios de comunicación a su servicio para movilizar a la ciudadanía; identifica un enemigo como culpable de la crisis (España); invoca la expresión directa de la voluntad popular frente a la democracia representativa (el referéndum) y, ante la imposibilidad jurídica de organizar un referéndum, reviste las elecciones al Parlament de carácter plebiscitario (en 2012 a favor o no de la consulta; en 2015, de la independencia). En definitiva, promueve una concepción de la democracia revolucionaria o decisional frente a la democracia constitucional, reduciendo la democracia a la expresión de la voluntad de la mayoría, a la vez que la desvincula del Estado de Derecho, contraponiendo voluntad popular y resoluciones judiciales [3].

Lo ocurrido a partir de entonces es conocido. Tiene lugar una escalada insurreccional que llega a su zénit en septiembre y octubre de 2017 con la aprobación de las dos leyes de desconexión o rupturistas respecto al sistema constitucional y que arrollan los derechos de la oposición, se celebra un referéndum ilegal sin garantías con movilización del mundo independentista (43% de participación, según los datos de sus promotores) y culmina con una declaración de independencia, el 27 de octubre, y, como respuesta, la aplicación inmediata del art. 155 CE. A pesar de la torpe actuación del gobierno central, la profunda herida emocional para muchos catalanes que suponen las cargas policiales y un cierto descrédito en el exterior del España, el proceso fracasa: discurso del Rey, retirada masiva de ahorros y traslado de sedes de empresas, dos grandes manifestaciones antiindependentistas en Barcelona y ningún reconocimiento internacional. El esperado “Maidan” independentista no se produce.

> La sociedad catalana sigue dividida en relación con la cuestión de la independencia y la forma de Estado, aunque el realismo y el posibilismo se van imponiendo: se asume la inviabilidad de la independencia al no darse una mayoría social suficiente en la población catalana. La crisis del coronavirus ha puesto en el primer plano otras prioridades más acuciantes y ha alterado la agenda política

Desde entonces ha habido una cierta distensión, aunque siga la retórica inflamada y se hayan producido momentos de grave violencia callejera. A ello contribuyen varios factores. Políticamente, el cambio de gobierno en Madrid tras la moción de censura, con el apoyo de

todos los grupos independentistas, y ciertas promesas de negociación bilateral. La crisis del coronavirus ha puesto en el primer plano otras prioridades más acuciantes y ha alterado la agenda política dejando aparcada la cuestión catalana, a la espera de la celebración de elecciones, las cuartas desde 2012. Jurídicamente, el nuevo gobierno catalán que surgió de las elecciones de diciembre de 2017 y la renovada mayoría independentista en el Parlament, apenas se han atrevido a traspasar las líneas rojas del ordenamiento, sabedores de las consecuencias penales. Ello coincide, desde el punto de vista sociológico, según los datos del CEO de 31 de julio de 2020, con una caída de la opción pro independencia (en caso de referéndum y pregunta binaria), que está en el punto más bajo desde 2012 (42% de los catalanes, frente al 50.5% de contrarios; la más alta posición pro independencia se alcanzó en octubre 2017, coincidiendo con el momento álgido de la crisis: 48.7% y abril 2018: 48%). Al mismo tiempo, al preguntar por las distintas opciones posibles de organización del Estado, un 33.9% de los catalanes se muestra partidario de la creación de un Estado independiente (frente al 35.5% de la encuesta anterior), la más baja desde 2012, un 29.6% de que Cataluña sea una Comunidad Autónoma en el Estado de las autonomías (frente al 26.8% anterior, y la más alta desde 2014), a los que se suma un 6.8% que optan por Cataluña como región de España, y un 22.9% en favor de un Estado federal (frente al 23.9% anterior). Se puede concluir que la sociedad catalana sigue dividida en relación con la cuestión de la independencia y la forma de Estado, aunque el realismo y el posibilismo se van imponiendo: se asume la inviabilidad de la independencia al no darse una mayoría social suficiente en la población catalana. Además, se carece de apoyo internacional (particularmente dentro de la UE).

Propuestas que se han formulado para afrontar el proceso

El diagnóstico que se haga de las causas que han llevado a la crisis, determinará las propuestas de salida política y constitucional. Si se considera que lo sucedido tiene que ver con déficits del autogobierno (competencial, financiero) y con el no reconocimiento de la posición singular de Cataluña en España y del derecho a decidir, las salidas a explorar tenderán a corregir esta deriva, en parte debida al mismo sistema constitucional, en parte decantada por el desarrollo del Estado autonómico. En este caso, las reformas constitucionales y la celebración de un referéndum (aunque no sea sobre la independencia) pasarán a primer plano. Si, en cambio, se considera que la crisis es fruto de sentimientos de agravio avivados desde el poder y sus antenas cívicas y mediáticas durante una grave crisis, las respuestas serán más complejas y heterogéneas, sobre todo porque trascienden a la ingeniería constitucional. Ahora nos limitaremos a valorar las principales propuestas que se han efectuado, teniendo en cuanta la experiencia comparada en situaciones de este tipo, y apuntaremos otras alternativas. Desde el Derecho constitucional se han propuesto básicamente dos tipos de opciones: una indirecta y otra directa:

Soluciones indirectas

En primer lugar, las que parecen mayoritarias en la doctrina: buscar una salida indirecta a la crisis independentista. Esto es, la reforma constitucional del Estado autonómico en clave federal, que sirva para neutralizar las demandas secesionistas con la oferta de un modelo

de estado que “acomode” mejor los nacionalismos periféricos en el Estado y resuelva, a la vez, ciertas anomalías de su funcionamiento general. Ello iría acompañado de una reforma estatutaria que volviera a las opciones de 2006 (o incluso de 2005: el proyecto aprobado por el Parlament), que fueron declaradas inconstitucionales por no ser el Estatuto la norma adecuada para regular materias como el poder judicial o la financiación autonómica. Ambas reformas serían sometidas a ratificación popular. Con el recurso previo de inconstitucionalidad (reinstaurado en 2015 con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), se evitaría el llamado “choque de legitimidades”, pues solo se sometería a referéndum el texto de Estatuto aprobado tras verificar su constitucionalidad, en caso de impugnación. Esta vía ha sido defendida por algunos profesores de Derecho público [4].

> Actualmente, la agenda reformista que es necesaria tendría que ser más amplia, y tiene que ser capaz de ofrecer a la sociedad española un proyecto político renovado que la vuelva a ilusionar, incluyendo a la sociedad catalana

Esta propuesta esconde profundas discrepancias de fondo, dificultades políticas y asunciones no contrastadas en la experiencia comparada. Entre las primeras, parece que se mezclan dos propósitos distintos en la reforma, que además inciden en la profundidad de la misma, así como en el tipo de federalismo a introducir, plurinacional, asimétrico o cooperativo, o el alcance del bilateralismo, que, de convertirse en regla, supondría asumir una lógica confederal. Hacer compatibles la visión reformista-actualizadora de la Constitución, con otras propuestas de nuevo pacto constituyente parece difícil. En efecto, por una parte, se ha propuesto una adecuación del Estado autonómico al federal, que subsane déficits detectados en el mismo y i) que convierta al Senado en una verdadera cámara territorial, ii) lleve la distribución de competencias a la Constitución (lo que, por cierto, eliminaría el bilateralismo estatutario actual) y convierta el Estatuto de autonomía en norma institucional y reconocedora de derechos y iii) constitucionalice las relaciones de cooperación interterritorial y de participación de las Comunidades Autónomas en la UE. [5].

Nada que objetar desde una perspectiva técnico-jurídica a estas propuestas reformistas de carácter federalizante (y, en buena medida, de tipo cooperativo), aunque la duda al respecto resida no tanto en factores normativos, como en un déficit de cultura política, más difícil de cambiar. En particular, la escasa voluntad de cooperación entre los gobiernos y el predominio de lógicas de enfrentamiento partidistas (además de los nacionalistas) en las relaciones institucionales entre el gobierno del Estado y los de las CCAA. Hasta ahora este tipo de negociaciones se habían llevado a cabo por vía política en el Congreso, y en ella tradicionalmente había participado de modo activo el nacionalismo catalán mayoritario (CiU) y todavía lo hace el vasco. Creemos, además, que la agenda reformista necesaria ahora es más amplia, solo en parte constitucional, y ha de ser capaz de ofrecer a la sociedad española un proyecto político renovado que la vuelva a ilusionar, incluyendo a la sociedad catalana. Esta propuesta debería incluir aspectos como la garantía de la unidad de mercado, asumida por la UE, o la mejora de la calidad democrática e institucional, o

cambios en la forma de organizarse y de actuación de las administraciones para hacer frente a retos acuciantes como la calidad educativa o sanitaria.

Sin embargo, este tipo de reformas en la forma de estado difícilmente puede satisfacer las aspiraciones soberanistas o confederales del nacionalismo catalán hoy mayoritario. Sus demandas posibilistas (dejando la opción maximalista de la independencia en parte aparcada temporalmente, a la espera de nuevas oportunidades), como por ejemplo el reconocimiento de un Estado plurinacional, suponen una enmienda a la totalidad al actual sistema constitucional (y a lo que ha sido y es España, como comunidad política, en los últimos siglos y que la Constitución resume con nación de nacionalidades y regiones, art. 2), posible de acuerdo con el procedimiento del art. 168 CE, pero irrealista en términos de viabilidad política. Y ello porque introduciría asimetrías estructurales entre CCAA, menoscabaría la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional en los conflictos territoriales y dejaría abierta la puerta al reconocimiento del carácter soberano de las entidades nacionales que constituirían el nuevo Estado, sobre cuyas implicaciones se volverá luego.

> El reconocimiento de un Estado plurinacional es posible, pero irrealista en términos de viabilidad política

Llevar a cabo reformas estructurales requiere de consensos políticos amplios que les den continuidad, al margen de las mayorías de turno. Esta es la entraña del procedimiento de reforma del título X CE, con exigencia de mayorías cualificadas amplias, distintas de las de gobierno. Hoy las discrepancias son mayores que en 1978 y opciones entonces descartadas de entrada -centralismo o independencia- tienen apoyos sociales relevantes. Impulsar cambios de este calibre por vía interpretativa o legislativa ante la imposibilidad de la reforma (mutación constitucional) o incluso a través de la ruptura, afectaría a la estabilidad de los mismos, los convertiría en arma política arrojadiza y ahondaría la división política y social, lo contrario del clima político necesario para afrontarlos y consolidarlos.

Asimismo, lo ocurrido en otras experiencias que han lidiado con demandas secesionistas en entornos comparables nos permite i) cuestionar ciertas propuestas que se quieren imitar aquí y ii) ver que nuestra Constitución contiene ya herramientas para afrontar el conflicto. Así, ciertas soluciones basadas en la reforma constitucional para la ampliación del autogobierno para entes nacionales no han funcionado en Canadá por la oposición de las otras partes de la Federación o del cuerpo electoral (Acuerdos del lago Meech y Charlottetown), y se han limitado a la aprobación de una resolución sobre el carácter nacional de los quebequeses por parte del Parlamento federal (sin introducirlo en la constitución ni en una ley), o no han servido para retrasar por una generación la demanda de referéndum en Escocia. Solo en un contexto regional se han comenzado a ensayar leyes de transferencia de competencias a algunas regiones como el Véneto en Italia. No parece realista pensar que el resto de Comunidades Autónomas aceptase un estatus diferencial para alguna de ellas, más allá de lo acordado en el pacto constituyente (reconocimiento de

los derechos históricos vascos y navarros, y de singularidades concretas ligadas a lengua, derecho civil o insularidad), máxime cuando ello viene precedido de un proceso como el vivido desde 2012.

Por ello tampoco parece viable una reforma constitucional acotada a la introducción de una disposición adicional para Cataluña, como ha sostenido Herrero de Miñónvii. Esta opción sería la más fácil de plantear en términos jurídicos, aunque difícilmente aceptable en términos políticos. La vía del regionalismo diferencial a la italiana recuerda las leyes orgánicas de transferencia del art. 150.2 CE (en un contexto de flexibilización competencial en ambas direcciones, el art. 150 CE), y los reconocimientos simbólicos (definición como nación, etc.) son materia propia de los Estatutos de Autonomía (art. 147.2 CE), donde es más factible incorporarlos que en la Constitución. Además, ciertas reformas ya son posibles por vía legislativa, sin necesidad de acometer ninguna reforma constitucional, como la financiación autonómica en lógica de federalismo fiscal (pendiente desde 2014), o hasta la extensión del concierto a Cataluña (lo que, aparte de los problemas económicos, plantea otro previo: ceder la competencia sobre la hacienda requiere un compromiso de lealtad constitucional de la Administración que la asume).

Solución directa

En segundo lugar, la otra vía para salir de la crisis catalana afronta directamente la cuestión de la secesión. Se ha defendido la inclusión en la Constitución de una cláusula de secesión [7]. Ello plantea la discusión acerca de los límites temporales a la convocatoria de nuevos referéndums en caso de rechazo (para evitar un uso instrumental de este mecanismo democrático: se va celebrando hasta que se consigue el objetivo deseado); la exigencia de mayorías cualificadas (de participación y de votos afirmativos como, por ejemplo, en el caso de Montenegro) una decisión que la Comisión de Venecia ha calificado como una de las más trascendentales para una comunidad política (opiniones sobre Montenegro y Crimea); y la previsión de órganos de garantía neutrales que velen por la corrección del proceso (campaña, intervención de las autoridades…) y los resultados. En la experiencia comparada (Canadá, Reino Unido) ha quedado claro que la decisión final sobre la secesión de un territorio es competencia nacional, sin perjuicio de que se estimule la negociación política. [8].

En España, en ausencia de reforma constitucional, se ha propuesto utilizar el referéndum consultivo del art. 92 CE como forma para “testar” la voluntad de cambio de la organización territorial [9]. Pero no se puede utilizar una vía prevista para decisiones políticas infraconstitucionales como nuevo requisito al procedimiento de reforma ya previsto en otro lado (Título X): añadir un referéndum previo a su puesta en marcha distorsiona la opción del constituyente, en que la intervención del pueblo español en su conjunto, es ratificatoria, al final. Esta interpretación tiene una lógica de fondo, explicitada por la Corte Constitucional italiana: no condicionar políticamente al Parlamento, verdadero centro del debate sobre cualquier reforma constitucional. Lo contrario afectaría a la prohibición del mandato imperativo, principio fundamental de la democracia representativa. En el caso español, el Alto Tribunal en la sentencia 42/2014, reconoce el derecho a decidir como una

“aspiración política” que los partidos pueden legítimamente defender, sin que comporte su ilegalización por ello. E insta a debatir las propuestas de reforma constitucional que planteen los Parlamentos autonómicos y a no rechazarlas de plano. No hay pues un derecho a negociar la secesión, pero sí a la deliberación. La introducción de instrumentos de deliberación extramuros del Parlamento, con nuevos actores como las Comunidades Autónomas o la población, pueden contribuir a legitimar políticamente más el debate, pero no a sustituir a las Cortes.

> Cada país debe encontrar la vía más efectiva y más prudente en términos de bien común para lidiar con las tensiones secesionistas. En el caso español, son tiempos oportunos para explorar las posibilidades que permite el sistema constitucional vigente para reformular el Estado autonómico e impulsar la reconstrucción de la convivencia social

Los sistemas constitucionales poseen una lógica preservadora de la comunidad política, configurada en el pacto constituyente, que hacen que una cláusula de secesión, más que elemento “domesticador” o disuasivo de su ejercicio [10], sea factor desestabilizador y, por tanto, ajeno a su lógica original [11]. Una reforma constitucional que introdujese en España una cláusula de secesión (por ej. como la planteada en sede constituyente por el diputado abertzale Letamendía y rechazada ampliamente en el Congreso) supondría incluir en la misma Constitución un elemento desestabilizador y un riesgo de chantaje. Cuando se incorporó a la Constitución de la Unión de Serbia y Montenegro en 2003, se aceptaba su carácter confederal y, por tanto, se asumía la fragilidad de la entidad política y su previsible desenlace. En este contexto, la propuesta de referéndum de Rubio Llorente [12], se planteaba como última ratio, en caso de concurrir una gran mayoría social pro independencia, sostenida en el tiempo. Se correspondería con una particular ley de la claridad para un caso extremo y ad hoc, que no se normaliza con su inclusión en la Constitución. Es una lógica parecida al referéndum previsto en el Acuerdo de Belfast. Se prevé la celebración de un referéndum de independencia en Irlanda del Norte e incorporación a la República de Irlanda solo para corroborar el deseo de cambio ya claramente expresado por los norirlandeses en encuestas y, sobre todo, en elecciones. Así, el referéndum no se utiliza para presionar a las instituciones representativas o para legitimar una declaración unilateral, sino que precisamente por sus efectos polarizadores y simplificadores se reserva para formalizar una decisión ampliamente aceptada.

Conclusiones y pautas para un enfoque alternativo

En definitiva, cada país debe encontrar la vía más efectiva y más prudente en términos de bien común para lidiar con las tensiones secesionistas. Estas a veces se mantienen con el paso del tiempo y encuentran en nuevas circunstancias políticas nuevas oportunidades (Escocia), pero otras veces se apaciguan, con nuevas mayorías políticas no secesionistas, y

que rechazan expresamente la celebración de un tercer referéndum, y cambios de prioridades en la opinión pública, que hacen de la independencia la aspiración de la generación anterior, no la actual (Quebec). Estos últimos factores nos parecen de gran relevancia, pero trasladan la reflexión del ámbito jurídico al político. En algo coinciden todas las experiencias cercanas: el rechazo de la vía unilateral e ilegal, no solo por contraria al Estado de derecho, sino por basarse en un entendimiento muy pobre del principio democrático. En el caso español, son tiempos oportunos para:

1. Explorar las posibilidades que permite el sistema constitucional vigente para una reformulación del Estado autonómico, que dé respuesta a las necesidades y demandas presentes de la sociedad: reconocimiento simbólico de la pluralidad territorial y una mayor y más eficaz cooperación intergubernamental, revisando los medios que han permitido amplificar y radicalizar mensajes populistas y planteando, a la vez, una amplia agenda reformista que acentúe una actuación pública basada en principios como integración, subsidiariedad y lealtad entre las partes. Es decir, una reforma que persiga objetivos comunes ilusionantes, compartidos y en sintonía con Europa, y que pueda llegar a ser atractiva para una parte de los soberanistas.
2. sobre todo impulsar una tarea pre-política a la que todos estamos convocados: la reconstrucción de la convivencia social (o "amistad política" de Pérez-Díaz) [13] entre catalanes, y entre Cataluña y el resto de España. Para ello importa actualizar lo que une a la comunidad política, educar en el valor cívico –que no es solo mera aplicación de la ley – de la observancia de los principios de la democracia constitucional y pluralista, y en el respeto a la propia institucionalidad de la Generalitat.

En definitiva, tot el que serveixi per corregir tendències populistes. Com Ulisses, són temps per lligar-se al màstil i no sucumbir als cants de les sirenes.

REFERÈNCIES

1 — Javier Pérez Royo, "La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional en la configuración de un Estado compuesto en España", Revista Catalana de Dret Públic, núm. 43, 2011.
2 — Tom Ginsburg y Aziz Z. Hug, *How to save a constitutional democracy*, University Chicago Press, 2018.
3 — Carlos Closa, "A Critique of the theory of democratic secession", en Closa, C., Margiotta, C. y Martinico, G. (eds), *Between democracy and law. The amorality of secession*, Routledge, 2020.
4 — er Santiago Muñoz Machado et al., "Ideas para la Reforma de la Constitución de 2017". En el informe, además, se aboga por abundar en la bilateralidad y por dejar la definición de Cataluña al Estatuto. Por último, se propone que simultáneamente se organicen el referéndum sobre el Estatuto y otro de carácter general en el que se pronuncien todos los ciudadanos del Estado sobre la adaptación de la Constitución al nuevo modelo de organización territorial.

5 — Sobre ello, ver Josep Mª Castellà Andreu, Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional, Marcial Pons, Madrid, 2018.
6 — Miguel Herrero de Miñón, “Para el reconocimiento constitucional de Cataluña”, conferencia en el Círculo de Economía, Barcelona, 9 de abril de 2014.
7 — Benito Aláez, “Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en Estados territorialmente descentralizados como España”, Revista d’Estudis Autonòmics i Federals, núm. 22, 2015.
8 — Sobre esto, más ampliamente, Núria González Campañá, “Secesión y constitucionalismo comparado”, Revista de Derecho Político, núm. 107, 2019.
9 — César Aguado, “Sobre un eventual referéndum consultivo catalán en el proceso soberanista”, Cuadernos de Alzate, núm. 46-47, 2013.
10 — Daniel Weinstock, “Constitutionalizing the Right to Secede”, Journal of Political Philosophy, núm. 9, volumen 2, 2001.
11 — Cass R. Sunstein, “Constitutionalism and Secession”, University of Chicago Law Review, núm. 58, 1991.
12 — Francisco Rubio Llorente, “Un referéndum para Cataluña”, El País, 8 de octubre de 2012 y “Un referéndum que nadie quiere”, El País, 11 de febrero de 2013.
13 — Víctor Pérez-Díaz, Tres ensayos sobre Europa, Funcas, 2020.



Josep Mª Castellà Andreu

Josep Mª Castellà Andreu és catedràtic de Dret Constitucional a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. És membre de la Comissió de Venència del Consell d'Europa i president de la subcomissió per a Estats regionals i federals. Doctor en Dret per la UB, va obtenir el premi extraordinari de doctorat i menció Doctor Europeu. Dirigeix el grup d'investigació Grup d'Estudis sobre Demoràcia i Constitucionalisme, GEDECO (2014 i 2017). Actualment, també participa al projecte europeu *Democratic Efficacy and the varieties of Populism in Europe* (DEMOS) i és investigador principal del projecte 'Instruments contramajoritaris en l'Estat constitucional'. Durant el període 2012-2016, va ser director de la Revista Catalana de Dret Públic. Ha dut a terme estades de recerca en diversos centres d'arreu del món, com la Universitat d'Oxford, Boston College, Universitat de Montreal, Universitat de Lovaina i Universitat de Pisa. És autor de nombroses publicacions sobre la qüestió de la secessió, entre les quals destaquen “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán” (2016), “Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión en Cataluña” (2017) i “The reception in Spain of the Reference of the Supreme Court of Canada on the secession of Quebec” (2018). És editor del llibre *Derecho Constitucional básico* (Huygens, 5ª ed. 2019) y coeditor del *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España* (Marcial Pons, 2018).



Núria González Campañá

Núria González Campañá es investigadora postdoctoral de Derecho Constitucional europeo en el Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Es doctora en Derecho por la Universidad de Oxford (2019) gracias a una beca de la Fundación Rafael del Pino y de la British Spanish Society. Realizó una estancia de investigación predoctoral en la Universidad McGill (beca del International Council for Canadian Studies). Su tesis, *Secesion and EU law*, se centró en la relación entre el derecho de la Unión Europea y la secesión de entidades subnacionales dentro de Estados miembros de la UE. Obtuvo su licenciatura en Derecho en la Universidad de Barcelona, con premio extraordinario de licenciatura, y tiene un Máster en Derecho y Relaciones Internacionales por The Fletcher School, Tufts University (beca de la Fundación “la Caixa"). También es Constitution Fellow 2021 (Forum for Transregionale Studien) gracias a una beca de la Stiftung Mercator. Entre sus últimas publicaciones, destaca el artículo "Secesión y constitucionalismo comparado", publicado en la Revista de Derecho Político (2019).