

EL DEBATE EN CATALUNYA

# Un conflicto sobre el poder y el reconocimiento

Jordi Amat



Marc Torices

Sólo hace tres meses que el gobierno central y el de la Generalitat reconocieron institucionalmente la existencia de un conflicto político entre Catalunya y España. Decidieron abordarlo a través de una Mesa de Diálogo que se constituyó el 26 de febrero de 2020, durante una reunión bilateral encabezada por los respectivos presidentes y que se celebró en el Palacio de La Moncloa.

La escenificación visualizaba, como mínimo, la voluntad de encauzar un conflicto de Estado abierto desde los Acontecimientos de Otoño y que tenía su origen, como sintetizó Ignacio Sánchez-Cuenca [1], en la crisis constitucional que se inició en 2010 con la sentencia del Tribunal Constitucional contra el plebiscitado Estatuto de Autonomía. Esta no es pues una historia que comenzó hace cuatro días. Es la historia de una crisis podrida. Porque podríamos convenir sin exagerar que la última década ha sido institucionalmente perdida con respecto a la actualización del modelo territorial.

La constitución de la Mesa Estado / Generalitat no nació de la buena voluntad, sino de la necesidad de una de las partes: fue la condición del acuerdo que el PSOE y ERC habían suscrito pocas semanas antes, un acuerdo en virtud del cual los diputados republicanos se comprometían a facilitar la investidura del socialista Pedro Sánchez. Inmediatamente después de aquella reunión digamos fundacional, ambas partes emitieron un comunicado [2] en el que se esbozaba la metodología de trabajo que habían pactado: reuniones mensuales, alternativamente en Madrid y Barcelona, y el establecimiento de grupos de trabajo que elaborarían acuerdos que serían ratificados por los presidentes y

vicepresidentes. También se delimitaba el marco dentro del cual se podrían suscribir los hipotéticos acuerdos: «Cualquier acuerdo que se adopte en el seno de la mesa se formulará en el marco de la seguridad jurídica».

La frase era una variante del tercer punto de la Declaración de Pedralbes [3], que algunos de los mismos actores ya habían suscrito el 20 de diciembre de 2018: «los Gobiernos de España y Cataluña convinieron en afirmar que deben seguir potenciándose los espacios de diálogo que permitan atender las necesidades de la sociedad y avanzar en una respuesta democrática a las demandas de la ciudadanía de Cataluña, en el marco de la seguridad jurídica». Pero hace dos años y medio, a las pocas semanas del encuentro del Palau de Pedralbes, las posibilidades de iniciar un proceso de diálogo institucional quedaron truncadas incluso antes de constituirse una mesa.

La histeria generada por la posibilidad de que una mesa de diálogo todavía inexistente contara con la figura de un relator evidenció, de nuevo, la fuerte tensión polarizadora que genera el conflicto territorial. Y no sólo eso. Demostró también la falta de convicción con la que el gobierno socialista podía o estaba dispuesto a iniciar un proceso sin un calendario cerrado pero encaminado a la resolución del conflicto.

No abordar el conflicto tuvo unas consecuencias inmediatas: la desestabilización del gobierno surgido de una moción de censura, en la que fueron determinantes las fuerzas nacionalistas catalanas, fue en aumento. Porque, sin la mesa y sin diálogo, los dos grupos soberanistas catalanes, compitiendo entre ellos, optaron por no apoyar el proyecto de presupuestos del gobierno socialista. Por consiguiente, Pedro Sánchez se vio abocado a convocar elecciones generales. A corto y medio plazo esta tampoco fue una decisión estabilizadora y la controversia territorial, en paralelo a las sesiones del juicio contra los líderes del *procés* que se celebraba en el Tribunal Supremo, determinó la campaña electoral. El 28 de abril de 2019 se celebraron elecciones, ganó Sánchez, pero no obtuvo el apoyo necesario para ser investido. El 10 de noviembre del mismo año se tuvieron que repetir los comicios. Y fue entonces, tras el acuerdo de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos, y del aumento de los resultados de VOX, cuando se produjeron las negociaciones entre el PSOE y ERC que terminaron con el acuerdo de investidura.

Mientras ERC garantizaba la investidura concediendo su abstención, los socialistas aceptaban constituir, ahora sí, una Mesa de Diálogo. Pero la posibilidad de avanzar mediante la metodología pactada se ha congelado.

La gestión controvertida del estado de alarma, con una recentralización de competencias que se ha demostrado más bien ineficiente, ha evidenciado el coste que tiene el desgaste continuado del modelo territorial del Estado de 1978

La crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19 lo ha situado todo en un

estado de inesperada excepcionalidad. También el diálogo recién estrenado. Pero ni la excepcionalidad ha podido tapar los problemas derivados de la no resolución del conflicto: la gestión controvertida del estado de alarma, con una recentralización de competencias que se ha demostrado más bien ineficiente, ha evidenciado el coste que tiene el desgaste continuado del modelo territorial del Estado de 1978. Este desgaste es la consecuencia de la incapacidad de resolución del conflicto, enquistado durante años y aún más desde el *crack* degradador que fue la severísima sentencia dictada por el Supremo. Por otra parte, este desgaste no es inocuo. Porque cuando se salta de la gestión a la decisión política se revela que la desconfianza tiene consecuencias y, si no hay lealtad entre las partes, difícilmente se puede cogobernar con eficiencia. Constatarlo en esta situación límite debería ser el principal incentivo de los gobernantes para seguir avanzando en la vía del diálogo.

## Un conflicto constituyente

No hay ni un solo momento ni un único factor que explique de manera completa la reaparición tan punzante del conflicto Catalunya / España. Este conflicto, que ha sido una constante del Estado español moderno, es la manifestación de un problema complejo. El problema es el de la articulación del poder político en un estado compuesto donde Catalunya había sido la fábrica de España desde la Revolución Industrial. El problema reside en la distribución del poder político en un país en el que conviven diversas comunidades nacionales, singularizadas por la lengua propia, pero donde la mayoritaria es la que puede, define y preserva la idea hegemónica de nación con todo lo que ello implica. El problema, cuando la democracia lo ha hecho posible, se ha ido manifestando de forma reiterada desde el momento en que el movimiento catalanista estructuró una alternativa política a principios del siglo XX. Ha actuado como un vector de cambio, como como un factor de modernización, para decirlo con Vicente Cacho Viu. Desde entonces, cuando el conflicto ha reaparecido, problematizando el estatus quo, lo ha hecho retroalimentándose con otros conflictos activos en la sociedad de su tiempo. No se trata, pues, de un asunto coyuntural. La historia así lo demuestra.

Pero tampoco hay que ir tan atrás. Ahora no toca. Convengamos, para empezar, que el actual conflicto se produce porque el modelo territorial que delimitaba el ordenamiento constitucional del Estado de 1978 se ha bloqueado. Este modelo, diseñado después de la dictadura en un momento de debilitamiento de la idea hegemónica de nación española, permitió ir superando durante casi un cuarto de siglo las tensiones políticas que producía el conflicto sobre la distribución del poder. El desbloqueo de las tensiones no se producía primordialmente en el ámbito que le debería haber sido propio —las comisiones de traspasos Estado / Generalitat— sino que casi siempre era el resultado de acuerdos entre partidos, cuando la fuerza parlamentaria del catalanismo en las Cortes lo convertía en muleta imprescindible para investir gobiernos españoles o garantizar su gobernabilidad. Estos acuerdos respondían más al pragmatismo que a la compartición de una misma idea de modelo territorial y, como respondían más a la necesidad aritmética que a un proyecto compartido a largo plazo, operaron siguiendo una lógica siempre más regionalista que federal. Fue así como la administración central del Estado fue transfiriendo una serie de

competencias para que las ejercieran los gobiernos autonómicos, sin que hubiera una transferencia análoga de herramientas fiscales.

Pero esta mecánica territorial permitió consolidar la impresión de que la Generalitat era casi como un Estado —una idea reforzada por el fuerte presidencialismo ejercido por Josep Tarradellas y sobre todo por Jordi Pujol durante 23 años—. Fue una mecánica útil que se empezó a averiar cuando Aznar consolidó su ambicioso proyecto de Segunda Transición, sobre todo durante su segunda legislatura como Presidente. Es una consolidación que no se explica sin el rearme de la noción hegemónica de nación española, legitimado por la lucha contra ETA, y el consiguiente descrédito de la alternativa nacionalista periférica. Fue gracias a este cambio cultural, a la vez que neoliberal, cuando la *aznaridad* aplicó una serie de medidas económicas que consolidaron una élite dentro y fuera del Estado que disparó la potencia de Madrid como polo de referencia de la globalización en clave hispánica. El político catalán más innovador de la democracia lanzó un grito de alerta en un artículo programático: «Madrid se va» [4]. Pero la clase dirigente catalana, alimentada entorno del poder convergente, no supo decodificar la potencia del cambio que se estaba produciendo y prefirió seguir fumando sus puros en los salones del Hotel Majestic mientras se consolidaba una dinámica de provincialización. Tampoco mostraron una preocupación excesiva mientras la corrupción iba carcomiendo un imperio menguante.

Tal vez la excepción más significativa se formuló en 2001 desde un centro de poder tradicional de la élite catalana. La nota «El papel del Estado en el mantenimiento del equilibrio económico territorial en España» [5], elaborada por el Círculo de Economía durante la presidencia de Gabarró, llegó hasta la Moncloa pero fue desconsiderada. Más de lo mismo ocurrió con la relectura de la Constitución que Pujol pidió a sus juristas de cabecera: se trataba de elaborar una propuesta jurídica que, sin necesidad de reformar ni el Estatuto ni la Carta Magna, dotara de contenido político la distinción entre nacionalidades y regiones. La propuesta [6] también fue rechazada por Aznar porque era completamente opuesta a la naturaleza profunda de un proyecto avalado por su mayoría absoluta.

Resumiendo: el regionalismo catalanista no logró revertir una dinámica de acumulación de poder centralista y así, cuando la economía financiera se convirtió en un elemento central del PIB español, no hubo manera de revertir una dinámica provincializadora que quedaba oculta por la transformación de Barcelona en un imán del turismo mundial. Era de esperar, por tanto, que más tarde o más temprano reapareciera el viejo conflicto Catalunya / España. Porque se repetía el factor que tiene la potencialidad de reactivarlo: una descompensación del poder español por muchos motivos y también por motivos políticos. Una descompensación que afecta a Catalunya, pero también otros territorios del Estado: el contraste entre un Madrid DF y buena parte del país, desde la periferia a la España vaciada.

## El cambio de paradigma

Las dificultades del catalanismo para resolver el conflicto a través del ordenamiento

constitucional del '78 se fueron constatando a lo largo del tortuoso proceso de reforma del Estatuto. Si el texto debía servir para hacer mutar la Constitución del '78 y así federalizar el autogobierno catalán, las resistencias para impedirlo fueron tan fuertes que de una manera descarnada se evidenció que el estatus quo fijado por la *aznaridad* tenía la capacidad para cerrar el modelo territorial blindando su poder. La tenía y la ejerció, y ni las presiones de Rodríguez Zapatero desde La Moncloa fueron suficientes. Con la sentencia publicada a mediados de 2010 fueron fructificando las semillas del soberanismo que se habían ido sembrando durante el segundo Tripartito. Mientras el Tribunal Constitucional deliberaba, aparecieron nuevos conceptos, nuevos discursos, nuevas plataformas y nuevos partidos. O eran independentistas o reforzaban el marco del independentismo. Entre la sentencia y aquel proceso de soberanización del catalanismo, una parte muy importante de la sociedad catalana asumió que el Estado del '78 rechazaba su naturaleza nacional compuesta y las élites regionales constataron que las vías legales del Estado del '78 ya no permitían redistribuir el poder territorial de una manera equitativa. Buena parte de la sociedad catalanista hizo un cambio de escala determinante. Cuando la crisis de la representatividad era una respuesta que se extendía por todas partes como consecuencia de la crisis económica de 2008, la sociedad catalana comenzó a reclamar soberanía de una manera sostenida.

La ruptura de la seguridad jurídica, que es un acto de violencia institucional, pone la democracia en suspensión y sólo es políticamente fecunda si se dispone de la fuerza para hacerla efectiva

Fue así como el conflicto Catalunya / España dejó de centrarse esencialmente sobre el poder. Era sobre el poder, pero también sobre el reconocimiento. El conflicto sobre el poder, que había sido el clásico del catalanismo, se solapaba con un conflicto sobre el *demos* que podía cuestionar el fundamento del Estado del '78. En ninguno de los dos conflictos el poder central quiso dar respuesta. No era y no es fácil hacerlo. Abordar la demanda de poder no lo era en absoluto, en el contexto de la crisis de la deuda soberana que estaba poniendo en riesgo la soberanía del Estado español. Abordar la demanda de reconocimiento implica, se quiera o no, evidenciar que España es un estado nacionalmente compuesto y, por tanto, poner en cuestión la idea nacional hegemónica y el estatus quo que pivota sobre ella. No era fácil, de acuerdo, pero era y es necesario: desatender el conflicto terminaría poniendo en riesgo la estabilidad del poder ejecutivo español y la calidad de nuestra democracia.

El silencio de Rajoy fue replicado por el catalanismo no por medio de propuestas de acuerdos graduales, sino radicalizando progresivamente su posicionamiento. Es la dinámica que definí como la confabulación de los irresponsables [7], que Artur Mas creyó que podía controlar y se le escapó de las manos. Y que llevó a las instituciones de autogobierno a proclamar, desde finales del año 2015, que se adentrarían por la vía iliberal de la unilateralidad. Pero los dirigentes catalanes no estaban ni mucho menos preparados para

gestionar la situación que fueron performatizando durante toda la legislatura. Hasta que los días 6 y 7 de septiembre, con la aprobación de las leyes de desconexión, saltaron al vacío. La ruptura de la seguridad jurídica, que es un acto de violencia institucional, pone la democracia en suspensión y sólo es políticamente fecunda si se dispone de la fuerza para hacerla efectiva y se tiene la capacidad de llevar un conflicto hasta las últimas consecuencias. Por suerte, la fantasía de un Maidan catalán no fue más allá de los cenáculos elitistas de los conspiradores de salón.

El 1 de Octubre, ciertamente, el *demos* independentista se expresó de manera épica cuando el Estado no impidió la celebración del referéndum (sin garantías). La onda expansiva de ese día generó un clima revolucionario suficientemente fuerte como para crear un vacío de poder en España durante unas horas. Sólo unas horas. Porque el Estado respondió a la escenificación de la ruptura con formas autoritarias que abortaron en seco una situación crítica. Asimismo, la polarización extremada que originó aquella situación compactó parte de la ciudadanía catalana que tenía la nacionalidad española como preferente y que sintió auténticamente amenazados sus derechos. Nunca como entonces el anti-catalanismo ha tenido tanta fuerza en Catalunya. El fracaso de la unilateralidad fue estrepitoso.

## El objetivo de la negociación

Durante los últimos quince años las apuestas del catalanismo mayoritario para resolver el conflicto Catalunya / España no han funcionado. Primero la vía estatutaria se fue desgastando como mecanismo jurídico efectivo para la redistribución del poder del Estado, como herramienta actualizada de autogobierno, tal como expresó Jaume Claret [8]. La ruptura del ordenamiento constitucional, que fue estéril, tuvo unos costes elevadísimos. La derrota de la unilateralidad, que ha tenido y tiene la situación de los presos y los expatriados como venganza insoportable, no implica que el conflicto se haya resuelto. Ellos son las víctimas más evidentes y la solución de su situación es una condición necesaria para avanzar con una mínima lealtad entre las partes. De las tres posibilidades para revertir la sentencia —indulto, amnistía y reforma penal— probablemente sea la reforma del código la que pueda salir de la Mesa de Diálogo [9]. Pero el conflicto no se resuelve sólo corrigiendo la ignominia de la condena.

De las posibilidades para revertir la sentencia, probablemente sea la reforma del código la que pueda salir de la Mesa de Diálogo.

Pero el conflicto no se resuelve sólo corrigiendo la ignominia de la condena

Mientras continúe abierto, seguirá afectando al conjunto de la ciudadanía. La catalana, pero diría que también los ciudadanos de toda España. Porque la no resolución impacta en las instituciones catalanas, pendientes aún de muchos procesos penales abiertos. El conflicto corroe el autogobierno catalán, sin duda, dificultando que lo caracterice el

espejismo de la excelencia gestora y sacrificando parte del consentimiento que le otorga la ciudadanía. Pero la cronificación del conflicto también tiene efectos directos en el desgaste continuado del modelo territorial del '78 y en la dificultad de la gobernación a escala estatal: el conflicto es, como poco, el principal factor de una polarización que desestabiliza gobiernos, lima las mayorías, dificulta la adopción de grandes acuerdos, consume muchas energías y en ocasiones ha forzado al Estado a usar la coerción como respuesta efectiva pero corrosiva de la calidad democrática.

Dicho de otro modo, mientras no se resuelve el conflicto y aún se tensa más, la calidad democrática del Estado de 1978 se debilita. Revertir esta dinámica es el principal incentivo del Estado para afrontarlo. Mantenerlo tiene un coste evidente. Su permanencia es fuente de inestabilidad en tiempos de fragmentación parlamentaria. Así se ha constatado en los últimos tres años. Y cuando las consecuencias del conflicto se han desbocado, se ha acelerado la consolidación del nacional populismo de VOX —otro vector de debilitamiento del Estado—. Para resumir: una respuesta reformista al conflicto sería una vía de estabilización del conflicto de Estado que arrastramos desde 2017 y, en último término, de la crisis constitucional abierta desde 2010. Me parece difícil, desde ambos lados, no asumir este diagnóstico sobre el conflicto.

Sabemos que el conflicto sigue abierto y sabemos lo que no ha funcionado para resolverlo. Sabemos qué partes han reconocido su existencia y sabemos que estas partes han aceptado que se debe resolver en el marco de la seguridad jurídica. Lo que no sabemos aún es si ambas comparten diagnóstico sobre las dimensiones del conflicto —mi tesis es que son el poder y el reconocimiento— ni tampoco sabemos si las partes conocen de una manera efectiva la fuerza de la que disponen, es decir, cuál es el apoyo no sólo parlamentario sino también social y económico con el que cuentan para poder negociar. Compartir este conocimiento debería ser el objetivo primero de la Mesa de Diálogo.

Pero por si fuera poco y para ser honestos, mientras escribo estas líneas desconocemos qué correlación de fuerzas se habrá consolidado cuando se tenga que iniciar la reconstrucción de la economía tras el Gran Cierre y si, en la nueva realidad sobre la que deberá actuar la política, el conflicto territorial seguirá siendo o no una prioridad y como se solapará a la crisis económica que se producirá. A corto y medio plazo, pues, el futuro plantea un interrogante de incertidumbre.

El 'procés' sólo terminará cuando la ciudadanía de Catalunya sea llamada a votar para que, por medio del ejercicio del voto, sea reconocida como sujeto. La cuestión, por tanto, es qué votar

Pero si se preserva la voluntad de seguir avanzando según la metodología de la Mesa de Diálogo será necesario, ante todo, compartir todo este conocimiento debidamente actualizado. Sólo así se podrá pasar de la fase de diálogo, que no compromete del todo, a una fase de negociación, que aún no ha comenzado y es donde se arriesga, porque obliga a

la toma de unas decisiones que revelan la imposibilidad de conseguir los objetivos de máximos. El proceso no será rápido ni será de ruptura. Será gradual y será largo. Probablemente se alargaría durante dos legislaturas, como apuntó Andreu Mas-Colell no hace mucho en un artículo fundamental [10]. Aquel artículo es uno más de un *corpus* valioso de propuestas políticas que se han formulado desde Catalunya y que se deberán poner encima de la mesa.

Para terminar, enumero algunas de estas propuestas reformistas. Hay libros, como el último de Antoni Bayona [11], y hay aportaciones desde la academia que proponen soluciones a alguna de las dos dimensiones del conflicto, aprovechando el potencial del Estatuto actualmente vigente, que permitiría desarrollar el Consorcio Tributario o negociar un modelo de financiación de matriz federal (como el que defiende Maite Vilalta [12]. Los hay que entienden la seguridad jurídica no exactamente como la Constitución y hay otros que tratan de explorar todo su potencial. De entre los primeros, por la virtualidad del esquematismo y la potencialidad de respuesta a las dos dimensiones del conflicto, vale la pena destacar el decálogo con el que Nadal cerraba el ensayo *Catalunya, mirall trencat* [13]. Allí pautó una serie de acuerdos que tendrían como momento concluyente «el desarrollo de un mecanismo similar a la Ley de la Claridad».

Porque se hace difícil no asumir que el problema pueda solucionarse sin resolver la cuestión de un *demos* desgajado. El *procés* sólo terminará cuando la ciudadanía de Catalunya sea llamada a votar para que, por medio del ejercicio del voto, sea reconocida como sujeto. No plenamente soberano, pero sí como sujeto con capacidad de conquistar poder político. La cuestión, por tanto, es *qué* votar. Una posibilidad sería encontrar una fórmula transitoria, como la Transición, que permitiera hacer una consulta no vinculante [14]. Pero también podría votarse un nuevo encaje, tal como propuso en mayo de 2018 el Círculo de Economía, después de los Acontecimientos de Octubre, en lo que es propuesta de salida del conflicto más elaborada de todas las que conozco [15]. Sea cual sea la pregunta a la que seamos llamados a responder, al final sólo valdrá como mecanismo de resolución del conflicto si permite a la vez afianzar el poder menguante del autogobierno y evidenciar un reconocimiento institucional de la singularidad nacional de la ciudadanía de Catalunya.

## REFERENCIAS

- 1 — Ignacio Sánchez-Cuenca (2018). [La confusión nacional: La democracia española ante la crisis catalana](#). Editorial Catarata
- 2 — [Comunicado conjunto de la mesa de diálogo](#). Presidencia del Gobierno y Generalitat de Catalunya. Madrid, 26 de febrero de 2020.
- 3 — [Declaración de Pedralbes](#). Barcelona, 20 de diciembre de 2018.
- 4 — Pasqual Maragall (2001). «[Madrid se va](#)». Artículo de opinión publicado en *El País* el 27 de febrero de 2001.
- 5 — Círculo de Economía. «[El papel del estado en el mantenimiento del equilibrio económico territorial en España](#)». Barcelona, octubre de 2001.

- 6 — Enric Argullol y Murgadas (1999). «[Criteris per a un desenvolupament institucional](#)». Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1999.
- 7 — Jordi Amat (2017). *La confabulació dels irresponsables*. Nuevos Cuadernos Anagrama. Editorial Anagrama.
- 8 — Jaume Claret (2019). «[Simplificació del catalanisme](#)». Artículo publicado el 13 de septiembre de 2019 en la revista Política&Prosa, dossier número 11.
- 9 — Jordi Amat (2020). «[El codi de la taula](#)». Artículo de opinión publicado en *La Vanguardia* el 8 de marzo de 2020.
- 10 — Andreu Mas-Colell. «[Un pasaje estrecho, pero pasaje al fin](#)». Tribuna publicada en *El País* el 17 de diciembre de 2019.
- 11 — Antoni Bayona (2020). *Sobrevivir al procés*. Colección ATALAYA. Ediciones Península.
- 12 — Maite Vilalta Ferrer (2019). «[El model més longeu espera resposta](#)». Artículo publicado en *El món de demà*, dentro del dossier #21 *Vies de solució*, el 14 de junio de 2019.
- 13 — Joaquim Nadal y Farreras (2018). *Catalunya, mirall trencat*. Colección P.VISIONS. Editorial Pòrtic.
- 14 — Jordi Amat (2018). «[Fórmula transitoria](#)». Artículo de opinión publicado en *La Vanguardia* el 30 de diciembre de 2018.
- 15 — Círculo de Economía (2018). «[Propostes per millorar l'autogovern de Catalunya i el funcionament del model territorial d'Estat](#)». *L'Opinió del Cercle*. XXXIV Reunión del Círculo de Economía. Barcelona, mayo de 2018.



#### **Jordi Amat**

Jordi Amat es escritor, filólogo y editor del cuaderno de reflexión crítica "El món de demà". Escribe regularmente en *La Vanguardia* y en el suplemento *Cultura|s*, y también colabora en espacios como el programa *Més3|24*, *El Balcó* de la cadena SER o el *Subjetivo*. Licenciado en filología hispánica por la Universidad de Barcelona, durante su trayectoria se ha centrado en la crítica literaria y también en la literatura autobiográfica y la historia intelectual catalana y española del siglo XX. Ha publicado varios libros de ensayo y biografías como la crónica *Laso voces del diàlego: poesia y política en lo medio siglo* o *Els laberints de la llibertat: vida de Ramon Trias Fargas*. Es investigador de la Cátedra Josep Pla.