EL DEBAT A L'ESTAT

Ulisses en la crisi secessionista catalana

Josep Mª Castellà Andreu, Núria González Campañá

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

Afrontar un tema complex, i la crisi secessionista catalana certament ho és, no necessàriament implica estar en disposició d'oferir una solució. L'assessor o l'advocat de torn ha de donar una solució jurídica quan se li planteja la consulta, el jurista no sempre està en condicions de poder fer-ho. Per això, la humilitat intel·lectual i el realisme semblen actituds adequades per abordar els problemes socials i perquè les reflexions no quedin en recomanacions tan brillants com ineficaces o en meres construccions ideològiques. Ens sembla que més important que oferir propostes constitucionals és valorar les que han estat plantejades a la llum de l'experiència constitucional pròpia i comparada (comparable) i veure la seva efectivitat de cara pacificar el conflicte. D'entrada, una cosa sembla certa: si no s'encerta en el diagnòstic, les respostes que es donin, segurament benintencionades, no s'ajustaran a la realitat sobre la qual pretenen incidir. Per això, partirem, de manera succinta, del que ha passat, per valorar tot seguit quines propostes s'han efectuat i, finalment, esbossar algunes pautes alternatives.

Què ha passat i on som ara

El discurs predominant atribueix la crisi secessionista a causes relacionades amb el (mal) estat de l'autogovern català que es vincula a una regressió democràtica, sobretot a causa

de la sentència sobre l'Estatut de 2010. D'acord amb la Resolució 5/X, aprovada pel Parlament català el gener de 2012: «En els últims anys, en la via de l'aprofundiment democràtic, una majoria de les forces polítiques i socials catalanes han impulsat mesures de transformació del marc polític i jurídic. La més recent es va concretar en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya iniciat pel Parlament l'any 2005. Les dificultats i negatives per part de les institucions de l'Estat espanyol, entre les quals cal destacar la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, suposen un rebuig radical de l'evolució democràtica de les voluntats col·lectives del poble català dins de l'Estat espanyol i creen les bases per a una involució en l'autogovern, que avui s'expressa amb total claredat en els aspectes polítics, competencials, financers, socials, culturals i lingüístics.» La desactivació de part de les opcions fonamentals de l'Estatut hauria frustrat les aspiracions de major autonomia i d'una posició singular de Catalunya, posant en crisi el mateix pacte constitucional [1]. El Tribunal Constitucional, en revocar alguns continguts d'una norma adoptada per dues institucions representatives, el Parlament català i les Corts Generals, i ratificada en referèndum, hauria menystingut el principi democràtic. Davant d'aquest greuge, el poble català hauria reaccionat amb la gran manifestació de l'11 de setembre de 2012, que marca l'inici del *procés*.

> Recordar què passava a Catalunya i a tot Espanya en el període 2010-2012 proporciona claus sobre el caràcter reductor de la tesi sobre el vincle originari entre la sentència de l'Estatut i el procés independentista

Una mirada atenta als fets, circumstàncies i temps permet qüestionar aquesta tesi. D'entrada, alguns fets matisen i posen en perspectiva el que s'ha resumit en el paràgraf anterior. Així, l'Estatut de 2006 és el primer que no arriba a les Corts amb el consens de les dues grans forces polítiques, la qual cosa havia estat regla unànime fins llavors, atès el caràcter substancialment constitucional d'un estatut d'autonomia. Això està a la base del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel primer grup de l'oposició, que no havia participat del consens per a la seva aprovació. A més, la participació en el referèndum de 17 de juny de 2006 només va ser de 48.85% (amb un 73.9% de vots afirmatius), en contrast amb el 59.7% de catalans que van votar l'Estatut de 1979 (i el 88.6% de vots favorables). Alguns dels que es van oposar a l'Estatut es van convertir després en defensors aferrissats, com ara ERC. Aquestes dades reflecteixen l'escàs entusiasme i suport popular al text, el seu origen tacticista i la utilització de la sentència per part del nacionalisme català.

Més important encara és respondre a la pregunta de per què una sentència "contra" l'Estatut de juny de 2010 provoca el sorgiment d'un procés independentista amb efectes retardats, ja que se sol coincidir en situar el seu inici al setembre de 2012 (sense perjudici d'accions minoritàries anteriors a la sentència, com les consultes independentistes en alguns municipis). Recordar què passava a Catalunya i a tot Espanya en aquest període de més de dos anys proporciona claus sobre el caràcter reductor de la tesi sobre el vincle originari entre la sentència de l'Estatut i el procés independentista. A les eleccions al

Parlament del 28 de novembre de 2010, torna al poder Convergència i Unió, liderada per Artur Mas, que, en absència de majoria, es recolza en els diputats de PP. En aquest període les enquestes no mostren un creixement notable en el suport social a l'independentisme (a l'octubre de 2010, després de la sentència, era al 25.2%; el 2011 arriba al 30.3% al desembre; al 2012 està en el 34% al juny i en el 44.3% a l'octubre, després de la manifestació, segons les dades del CEO). Mentrestant, el govern català ha d'entomar la crisi econòmico-financera, amb uns efectes greus en àrees de competència autonòmica: sanitat, educació, benestar social o funció pública. Això va comportar enfrontaments amb col·lectius que el van identificar com a govern de les "retallades" en prestacions socials. El moment àlgid el constitueix el bloqueig de la seu de Parlament que va obligar Mas a sortir en helicòpter (17 de juny de 2011). A aquesta crisi s'afegeix la crisi institucional derivada dels casos de corrupció política que afectaven Convergència i l'expresident Pujol i la seva família.

És llavors que s'inicia la campanya, des d'àmbits propers al poder, per culpabilitzar Espanya de les conseqüències de la crisi: un finançament insuficient de Catalunya impedia fer-hi front (el "Espanya ens roba", que evoca el "Roma ladrona" de la Lega). És també l'origen de la demanda d'un "pacte fiscal", similar al règim de concert del País Basc. Es va instal·lar el debat de les balances fiscals, en què s'advertia que Catalunya aportava més del que rebia a la solidaritat interterritorial. Per això es va transmetre la consigna de "millor sols" (més recursos, millor gestió). Aquestes demandes subratllen els aspectes socioeconòmics, en lloc de la identitat cultural o lingüística, com havia estat habitual en el nacionalisme català al llarg de segle XX. Això va suposar ampliar els suports socials a la independència, en un moment de greu crisi econòmica, i estendre'ls a part de la població castellanoparlant, bàsicament radicada al cinturó de Barcelona. Davant la creixent tensió, el nou govern de Mariano Rajoy, de manera inhàbil, es va limitar a al·legar la gravetat de la crisi per negar-se si més no a discutir amb el govern català sobre la reivindicació de més recursos (tardor de 2012), sense prendre seriosament el desafiament independentista. Confiava que, superada la crisi, la situació tornaria a la normalitat.

> L'independentisme va saber catalitzar el descontentament social existent en la població: el procés és la resposta populista que es dóna a Catalunya a les crisis econòmica i política

Sense negar la rellevància de la sentència en la mobilització del món independentista, el que va ser determinant va ser saber catalitzar un ampli descontentament social existent en la població, desviant l'atenció de la pròpia responsabilitat en la gestió de la crisi. La causa principal d'aquest descontentament, al nostre parer, eren les crisis econòmica i política. El procés independentista suposa la resposta populista que es dóna a Catalunya a aquestes crisi. Les greus crisis de finals de la dècada de 2000 van propiciar l'auge de populismes de diferent tipus en molts països occidentals, que neixen del descontentament cap a la democràcia constitucional i representativa i acaben erosionant la mateixa democràcia en si mateixa [2].

Tot i presentar característiques pròpies, el procés català en comparteix trets fonamentals: adopta posicions anti-institucionals des de l'emoció, particularment contra els òrgans judicials (el Tribunal Constitucional), el protagonisme al carrer d'organitzacions socials independentistes (ANC, Òmnium); el sorgiment de lideratges forts que l'impulsen (Mas), utilitzant tota l'estructura de poder de la Generalitat i els mitjans de comunicació al seu servei per mobilitzar la ciutadania; identifica un enemic com a culpable de la crisi (Espanya); invoca l'expressió directa de la voluntat popular enfront de la democràcia representativa (el referèndum) i, davant la impossibilitat jurídica d'organitzar un referèndum, revesteix les eleccions al Parlament de caràcter plebiscitari (el 2012 a favor o no de la consulta, el 2015, de la independència). En definitiva, promou una concepció de la democràcia revolucionària o decisòria enfront de la democràcia constitucional, reduint la democràcia a l'expressió de la voluntat de la majoria, alhora que la desvincula de l'Estat de Dret, contraposant voluntat popular i resolucions judicials [3].

El que ha passat a partir de llavors és conegut. Es produeix una escalada insurreccional que arriba al seu zenit el setembre i octubre de 2017 amb l'aprovació de les dues lleis de desconnexió o de ruptura respecte al sistema constitucional i que conculquen els drets de l'oposició, se celebra un referèndum il·legal sense garanties amb la mobilització del món independentista (43% de participació, segons les dades dels seus promotors) i culmina amb una declaració d'independència, el 27 d'octubre, i, com a resposta, l'aplicació immediata de l'article 155 de la CE. Tot i la maldestre actuació del govern central, la profunda ferida emocional per a molts catalans que suposen les càrregues policials i un cert descrèdit d'Espanya a l'exterior, el procés fracassa: té lloc el discurs del Rei, es produeix la retirada massiva d'estalvis i el trasllat de seus d'empreses, es convoquen dues grans manifestacions anti-independentistes a Barcelona i no hi ha cap reconeixement internacional. L'esperat "Maidan" independentista no es produeix.

> La societat catalana segueix dividida en relació amb la qüestió de la independència i la forma d'Estat, tot i que el realisme i el possibilisme es van imposant: s'assumeix la inviabilitat de la independència en no donar-se una majoria social suficient en la població catalana. La crisi del coronavirus ha posat en primer pla altres prioritats més urgents i ha alterat l'agenda política

Des de llavors hi ha hagut una certa distensió, encara que segueixi la retòrica inflamada i s'hagin produït moments de greu violència al carrer. Hi contribueixen diversos factors. Políticament, el canvi de govern a Madrid després de la moció de censura, amb el suport de tots els grups independentistes, i certes promeses de negociació bilateral. La crisi del coronavirus ha posat en primer pla altres prioritats més urgents i ha alterat l'agenda política, deixant aparcada la qüestió catalana, a l'espera de la celebració d'eleccions, les quartes des del 2012. Jurídicament, el nou govern català que va sorgir de les eleccions del desembre de 2017 i la renovada majoria independentista al Parlament, amb prou feines han

gosat traspassar les línies vermelles de l'ordenament jurídic, sabedors de les conseqüències penals. Això coincideix, des del punt de vista sociològic, segons les dades del CEO de 31 de juliol de 2020, amb una caiguda de l'opció pro independència (en cas de referèndum i pregunta binària), que se situa en el punt més baix des de 2012 (42% dels catalans hi serien favorables, davant el 50.5% de contraris, mentre que la posició més alta pro independència es va assolir l'octubre 2017, coincidint amb el moment àlgid de la crisi: 48.7% i l'abril 2018: 48%). Al mateix temps, en preguntar per les diferents opcions possibles d'organització de l'estat, un 33.9% dels catalans es mostra partidari de la creació d'un Estat independent (davant del 35.5% de l'enquesta anterior), la més baixa des de 2012, un 29.6% prefereix que Catalunya sigui una comunitat autònoma en l'Estat de les autonomies (davant del 26.8% anterior, i la més alta des del 2014), als quals se suma un 6.8% que opta per Catalunya com a regió d'Espanya, i un 22.9 % es manifesta a favor d'un Estat federal (enfront del 23.9% anterior). Es pot concloure que la societat catalana segueix dividida en relació amb la qüestió de la independència i la forma d'Estat, tot i que el realisme i el possibilisme es van imposant: s'assumeix la inviabilitat de la independència en no donar-se una majoria social suficient en la població catalana. A més, es fa palesa la manca de suport internacional (particularment dins de la UE).

Propostes que s'han formulat per afrontar el 'procés'

El diagnòstic que es faci de les causes que han portat a la crisi, ha de determinar les propostes de sortida política i constitucional. Si es considera que els fets tenen a veure amb dèficits de l'autogovern (competencial, financer) i amb el no reconeixement de la posició singular de Catalunya a Espanya i del dret a decidir, les sortides a explorar tendiran a corregir aquesta deriva, en part deguda al mateix sistema constitucional, en part decantada pel desenvolupament de l'Estat autonòmic. En aquest cas, les reformes constitucionals i la celebració d'un referèndum (encara que no sigui sobre la independència) passaran a primer pla. Si, en canvi, es considera que la crisi és fruit de sentiments de greuge avivats des del poder i les seves antenes cíviques i mediàtiques durant una greu crisi, les respostes seran més complexes i heterogènies, sobretot perquè transcendeixen l'enginyeria constitucional. Ara ens limitarem a valorar les principals propostes que s'han efectuat, tenint en compte l'experiència comparada en situacions d'aquest tipus, i apuntarem altres alternatives. Des del Dret constitucional s'han proposat bàsicament dos tipus d'opcions: una indirecta i una altra directa:

Solucions indirectes

En primer lloc, les que semblen majoritàries en la doctrina: buscar una sortida indirecta a la crisi independentista. És a dir, la reforma constitucional de l'Estat autonòmic en clau federal, que serveixi per neutralitzar les demandes secessionistes amb l'oferta d'un model d'estat que "acomodi" millor els nacionalismes perifèrics a l'Estat i resolgui, alhora, certes anomalies del seu funcionament general. Això aniria acompanyat d'una reforma estatutària que tornés a les opcions de 2006 (o fins i tot de 2005: el projecte aprovat pel Parlament), que van ser declarades inconstitucionals per no ser l'Estatut la norma adequada per a regular matèries com el poder judicial o el finançament autonòmic. Les dues reformes

serien sotmeses a ratificació popular. Amb el recurs previ d'inconstitucionalitat (reinstaurat el 2015 amb la reforma de la Llei Orgànica de Tribunal Constitucional), s'evitaria l'anomenat "xoc de legitimitats", ja que només se sotmetria a referèndum el text d'Estatut aprovat després de verificar, en cas d'impugnació, la seva constitucionalitat. Aquesta via ha estat defensada per alguns professors de Dret públic [4].

> Actualment, l'agenda reformista que és necessària hauria de ser més àmplia, i ha de ser capaç d'oferir a la societat espanyola un projecte polític renovat que la torni a il·lusionar, incloent-hi la societat catalana

Aquesta proposta amaga profundes discrepàncies de fons, dificultats polítiques i assumpcions no contrastades en l'experiència comparada. Entre les primeres, sembla que es barregen dos propòsits diferents en la reforma, que a més incideixen en la profunditat de la mateixa, així com en el tipus de federalisme a introduir, plurinacional, asimètric o cooperatiu, o encara l'abast de la bilateralitat, que, de convertir-se en regla, suposaria assumir una lògica confederal. Fer compatibles la visió reformista-actualitzadora de la Constitució, amb altres propostes de nou pacte constituent sembla difícil. En efecte, d'una banda, s'ha proposat una adequació de l'Estat autonòmic al federal, que esmeni els dèficits detectats en el seu si i que, en primer lloc, converteixi el Senat en una veritable cambra territorial; en segon lloc, inclogui la distribució de competències en la Constitució (la qual cosa, per cert, eliminaria la bilateralitat estatutària actual) i converteixi l'Estatut d'autonomia en norma institucional i reconeixedora de drets; i, en tercer lloc, constitucionalitzi les relacions de cooperació interterritorial i de participació de les comunitats autònomes a la UE [5].

No hi ha res a objectar des d'una perspectiva tècnico-jurídica a aquestes propostes reformistes de caràcter federalitzant (i, en bona mesura, de tipus cooperatiu), encara que el dubte al respecte resideixi no tant en factors normatius, com en un dèficit de cultura política, més difícil de canviar. En particular, l'escassa voluntat de cooperació entre els governs i el predomini de lògiques d'enfrontament partidistes (a més dels nacionalistes) en les relacions institucionals entre el govern de l'Estat i els de les comunitats autònomes. Fins ara, aquest tipus de negociacions s'havien dut a terme per via política al Congrés, i tradicionalment hi havia participat de manera activa el nacionalisme català majoritari (CiU) i encara ho fa el basc. Creiem, a més, que l'agenda reformista necessària ara és més àmplia, només és en part constitucional, i ha de ser capaç d'oferir a la societat espanyola un projecte polític renovat que la torni a il·lusionar, incloent-hi la societat catalana. Aquesta proposta hauria d'incloure aspectes com la garantia de la unitat de mercat, assumida per la UE, o la millora de la qualitat democràtica i institucional, o canvis en la forma d'organitzar-se i d'actuar de les administracions per fer front a reptes urgents com la qualitat educativa o sanitària.

No obstant això, aquest tipus de reformes en la configuració de l'Estat difícilment pot

satisfer les aspiracions sobiranistes o confederals del nacionalisme català avui majoritari. Les seves demandes possibilistes (deixant l'opció maximalista de la independència en part aparcada temporalment, a l'espera de noves oportunitats), com ara el reconeixement d'un Estat plurinacional, suposen una esmena a la totalitat a l'actual sistema constitucional (i al que ha estat i és Espanya, com a comunitat política, en els últims segles i que la Constitució resumeix amb el concepte de nació de nacionalitats i regions, art. 2), la qual cosa és possible d'acord amb el procediment de l'article 168 de la CE, però irrealista en termes de viabilitat política. I això perquè introduiria asimetries estructurals entre comunitats autònomes, menyscabaria la funció jurisdiccional del Tribunal Constitucional en els conflictes territorials i deixaria oberta la porta al reconeixement del caràcter sobirà de les entitats nacionals que constituirien el nou Estat, les implicacions del qual comentarem després.

> El reconeixement d'un Estat plurinacional és possible, però irrealista en termes de viabilitat política

Dur a terme reformes estructurals requereix de consensos polítics amplis que hi donin continuïtat, al marge de les majories de torn. Aquesta és nucli del procediment de reforma del títol X de la CE, amb exigència de majories qualificades àmplies, diferents de les de govern. Avui les discrepàncies són més grans que al 1978 i les opcions llavors descartades d'entrada –centralisme o independència– tenen suports socials rellevants. Impulsar canvis d'aquest calibre per via interpretativa o legislativa davant la impossibilitat de la reforma (mutació constitucional) o fins i tot a través de la ruptura, n'afectaria l'estabilitat, els convertiria en arma política llancívola i aprofundiria la divisió política i social, és a dir que generaria el contrari del clima polític necessari per afrontar-los i consolidar-los.

Així mateix, el que ha passat en altres experiències que han entomat demandes secessionistes en entorns comparables ens permet i) qüestionar certes propostes que es volen imitar aquí i ii) veure que la nostra Constitució ja conté eines per afrontar el conflicte. Així, certes solucions basades en la reforma constitucional de cara a l'ampliació de l'autogovern per a ens nacionals no han funcionat al Canadà degut a l'oposició de les altres parts de la Federació o del cos electoral (Acords del llac Meech i Charlottetown), i s'han limitat a l'aprovació d'una resolució sobre el caràcter nacional dels quebequesos per part del Parlament federal (sense introduir-lo en la Constitució ni en una llei), o no han servit per endarrerir per una generació la demanda de referèndum a Escòcia. Només en un context regional s'han començat a assajar lleis de transferència de competències a algunes regions com el Vènet a Itàlia. No sembla realista pensar que la resta de comunitats autònomes acceptés un estatut diferencial per a alguna d'elles, més enllà del que s'ha acordat en el pacte constituent (reconeixement dels drets històrics bascos i navarresos, i de singularitats concretes lligades a llengua, dret civil o insularitat), i més quan això ve precedit d'un procés com el viscut des de 2012.

Per això tampoc no sembla viable una reforma constitucional limitada a la introducció d'una

disposició addicional per a Catalunya, com ha defensat Herrero de Miñón [6]. Aquesta opció seria la més fàcil de plantejar en termes jurídics, encara que difícilment acceptable en termes polítics. La via del regionalisme diferencial a la italiana recorda les lleis orgàniques de transferència de l'article 150.2 de la CE (en un context de flexibilització competencial en les dues direccions, article 150 de la CE), i els reconeixements simbòlics (definició com a nació, etc.) són matèria pròpia dels estatuts d'autonomia (article 147.2 de CE), on són més factibles d'incorporar que a la Constitució. A més, certes reformes ja són possibles per via legislativa, sense necessitat d'emprendre cap reforma constitucional, com el finançament autonòmic en lògica de federalisme fiscal (pendent des de 2014), o fins i tot l'extensió del concert a Catalunya (la qual cosa, a banda dels problemes econòmics, en planteja un altre de previ: cedir la competència sobre Hisenda requereix un compromís de lleialtat constitucional de l'Administració que l'assumeix).

Solució directa

En segon lloc, l'altra via per sortir de la crisi catalana remet directament a la qüestió de la secessió. S'ha defensat la inclusió en la Constitució d'una clàusula de secessió [7]. Això planteja la discussió sobre els límits temporals a la convocatòria de nous referèndums en cas de rebuig (per evitar un ús instrumental d'aquest mecanisme democràtic: es va celebrant fins que s'aconsegueix l'objectiu desitjat); l'exigència de majories qualificades (de participació i de vots afirmatius com, per exemple, en el cas de Montenegro) una decisió que la Comissió de Venècia ha qualificat com una de les més transcendentals per a una comunitat política (opinions sobre Montenegro i Crimea); i la previsió d'òrgans de garantia neutrals que vetllin per la correcció del procés (campanya, intervenció de les autoritats,…) i els resultats. En l'experiència comparada (Canadà, Regne Unit) ha quedat clar que la decisió final sobre la secessió d'un territori és competència nacional, sense perjudici que s'estimuli la negociació política [8].

A Espanya, en absència de reforma constitucional, s'ha proposat utilitzar el referèndum consultiu de l'article 92 de CE com a forma per "calibrar" la voluntat de canvi de l'organització territorial [9]. Però no es pot utilitzar una via prevista per decisions polítiques infraconstitucionals com a nou requisit al procediment de reforma ja previst en una altra banda (títol X): afegir un referèndum previ a la seva posada en marxa distorsiona l'opció del constituent, en què la intervenció del poble espanyol en el seu conjunt, és ratificatòria, al final. Aquesta interpretació té una lògica de fons, explicitada pel Tribunal Constitucional italià: no condicionar políticament el Parlament, veritable centre del debat sobre qualsevol reforma constitucional. El contrari afectaria la prohibició del mandat imperatiu, principi fonamental de la democràcia representativa. En el cas espanyol, l'alt tribunal en la seva sentència 42/2014, reconeix el dret a decidir com una "aspiració política" que els partits poden legítimament defensar, sense que això comporti la seva il·legalització. I insta a debatre les propostes de reforma constitucional que plantegen els parlaments autonòmics i a no rebutjar-les d'entrada. No hi ha, doncs, un dret a negociar la secessió, però sí a la deliberació. La introducció d'instruments de deliberació externs al Parlament, amb nous actors com les comunitats autònomes o la població, poden contribuir a legitimar políticament el debat, però no a substituir les Corts.

> Cada país ha de trobar la via més efectiva i més prudent en termes de bé comú per solucionar les tensions secessionistes. En el cas espanyol, són temps oportuns per explorar les possibilitats que permet el sistema constitucional vigent per reformular l'Estat autonòmic i per impulsar la reconstrucció de la convivència social

Els sistemes constitucionals posseeixen una lògica preservadora de la comunitat política, configurada en el pacte constituent, que fan que una clàusula de secessió, més que un element "domesticador" o dissuasiu del seu exercici [10], sigui un factor desestabilitzador i, per tant, aliè a la seva lògica original [11]. Una reforma constitucional que introduís a Espanya una clàusula de secessió (per exemple com la plantejada en seu constituent pel diputat abertzale Letamendía i rebutjada àmpliament al Congrés) suposaria incloure en la mateixa Constitució un element desestabilitzador i un risc de xantatge. Quan l'any 2003 es va incorporar a la Constitució de la Unió de Sèrbia i Montenegro, s'acceptava el seu caràcter confederal i, per tant, s'assumia la fragilitat de l'entitat política i el seu previsible desenllaç. En aquest context, la proposta de referèndum de Rubio Llorente [12], es plantejava com a última ràtio, en cas de concórrer una gran majoria social pro independència, sostinguda en el temps. Es correspondria amb una particular llei de la claredat per un cas extrem i ad hoc, que no es normalitza amb la seva inclusió en la Constitució. És una lògica semblant al referèndum previst en l'Acord de Belfast. Es preveu la celebració d'un referèndum d'independència a Irlanda de Nord i la incorporació a la República d'Irlanda només per corroborar el desig de canvi ja clarament expressat pels nord-irlandesos en enquestes i, sobretot, en eleccions. Així, el referèndum no s'utilitza per pressionar les institucions representatives o per legitimar una declaració unilateral, sinó que precisament degut als seus efectes polaritzadors i simplificadors es reserva per a formalitzar una decisió àmpliament acceptada.

Conclusions i pautes per a un enfocament alternatiu

En definitiva, cada país ha de trobar la via més efectiva i més prudent en termes de bé comú per solucionar les tensions secessionistes. Aquestes de vegades es mantenen amb el pas el temps i troben en noves circumstàncies polítiques noves oportunitats (Escòcia), però altres vegades s'apaivaguen, amb noves majories polítiques no secessionistes, que rebutgen expressament la celebració d'un tercer referèndum, i canvis de prioritats en l'opinió pública, que fan de la independència l'aspiració de la generació anterior, però no de l'actual (Quebec). Aquests últims factors ens semblen de gran rellevància, però traslladen la reflexió de l'àmbit jurídic al polític. En alguna cosa coincideixen totes les experiències properes: el rebuig de la via unilateral i il·legal, no només per ser contrària a l'Estat de dret, sinó per basar-se en una concepció molt pobra del principi democràtic. En el cas espanyol, són temps oportuns per:

1. Explorar les possibilitats que permet el sistema constitucional vigent per a una reformulació de l'Estat autonòmic, que doni resposta a les necessitats i demandes

actuals de la societat: reconeixement simbòlic de la pluralitat territorial i una major i més eficaç cooperació intergovernamental, revisant els mitjans que han permès amplificar i radicalitzar missatges populistes i plantejant, alhora, una àmplia agenda reformista que accentuï una actuació pública basada en principis com la integració, la subsidiarietat i la lleialtat entre les parts. És a dir, una reforma que persegueixi objectius comuns il·lusionants, compartits i en sintonia amb Europa, i que pugui arribar a ser atractiva per a una part dels sobiranistes.

2. Impulsar sobretot una tasca pre-política a la qual tots estem convocats: la reconstrucció de la convivència social (o "l'amistat política" de Pérez-Díaz) [13] entre catalans, i entre Catalunya i la resta d'Espanya. Per a això és important actualitzar el que uneix la comunitat política, educar en el valor cívic –que no és només la mera aplicació de la llei– del respecte als principis de la democràcia constitucional i pluralista, i en el respecte a la pròpia institucionalitat 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 — Vegeu Santiago Muñoz Machado et al., "Ideas para la Reforma de la Constitución de 2017". A l'informe, a més a més, es defensa aprofundir en la bilateralitat i deixar la definició de Catalunya a l'Estatut. Finalment, es proposa que s'organitzin simultàniament el referèndum sobre l'Estatut i un altre de caràcter general en el que es pronunciïn tots els ciutadans de l'Estat sobre l'adaptació de la Constitució al nou model d'organització territorial.
5 — Vegeu Josep Maria Castellà Andreu, *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
6 — Miguel Herrero de Miñón, "Para el reconocimiento constitucional de Catalunya", conferència al Cercle d'Economia, Barcelona, 9 d'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 — Vegeu 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 d’octubre de 2012, i “Un referéndum que nadie quiere”, *El País*, 11 de febrer 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 és investigadora postdoctoral de Dret Constitucional europeu al Departament de Ciència Política, Dret Constitucional i Filosofia del Dret de la Universitat de Barcelona. És doctora en Dret per la Universitat d'Oxford (2019) gràcies a una beca de la Fundación Rafael del Pino i de la British Spanish Society. Va realitzar una estada de recerca predoctoral a la Universitat McGill (beca de l'International Council for Canadian Studies). La seva tesi, *Secesion and EU law*, es va centrar en la relació entre el dret de la Unió Europea i la secessió d'entitats subnacionals dins d'Estats membres de la UE. És llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona, amb premi extraordinari de llicenciatura, i té un Màster en Dret i Relacions Internacionals per The Fletcher School, Tufts University (beca de la Fundació "la Caixa"). També és Constitution Fellow 2021 (Forum for Transregionale Studien) gràcies a una beca de la Stiftung Mercator. Entre les seves últimes publicacions, destaca l'article "Secesión y constitucionalismo comparado", publicat a la Revista de Derecho Político (2019).