

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO SOBERANISTA DE CATALUNYA (2010-2015)

I. DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 28 DE JUNIO DE 2010 SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CATALUNYA AL PROCESO PARTICIPATIVO DEL 9 DE NOVIEMBRE DE 2014

(Jaume Renyer)

Desde el restablecimiento provisional de la Generalitat de en 1977 hasta la actualidad se pueden percibir tres etapas en la evolución política de Catalunya:

a) la del desarrollo del régimen autonómico basado en el Estatuto de 1979 progresivamente devaluado a través de la jurisprudencia constitucional y la acción gubernamental de los sucesivos ejecutivos del PSOE y del PP que han ocupado el palacio de la Moncloa durante el régimen constitucional vigente.

.b) la reforma frustrada del Estatuto de 2006 (1), que simboliza el rechazo de los poderes del Estado -y de los partidos que lo sustentan- a toda propuesta orientada a hacer menos gravosas las condiciones de dependencia de Catalunya.

Para poner remedio a esta situación de invasión continuada de las competencias autonómicas y discriminación fiscal, el nuevo Estatuto tenía como objetivo ampliar y, sobretudo, intentar evitar la devaluación competencial de la Generalitat. El proyecto estatutario surgido del Parlamento de Catalunya el 30 de septiembre de 2005, pero, fue considerablemente recortado por las Cortes Generales y, una vez refrendado por los ciudadanos catalanes, nuevamente rebajado por el Tribunal Constitucional.

La sentencia 31/2010 de 28 de junio, no solo desactivó por completo las mejoras que introducía el nuevo Estatuto por lo que respecta al reconocimiento de la identidad nacional de Catalunya y la lengua catalana, las competencias —es decir el poder político— y la financiación autonómica, sinó que concluyó que sus disposiciones no vinculan jurídicamente al legislador estatal.

El resultado del proceso de reforma estatutaria y la sentencia del Tribunal Constitucional demuestran que los ciudadanos de Catalunya, como colectivo con aspiraciones nacionales legítimas, tienen el carácter permanente de minoría que no puede obtener garantías políticas ni jurídicas adecuadas para sus derechos y intereses dentro del Estado español autonómico.

c) la infraautonomía subsistente después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 resulta insostenible por la precariedad de las capacidades de autogobierno para hacer frente a la problemática social y económica, obligando al gobierno de la Generalitat a actuar al dictado de las políticas estatales orientadas a prioridades divergentes o manifiestamente contradictorias respecto de las aspiraciones nacionales catalanas.

Son ejemplos concretos de ello: el déficit fiscal con el resto del Estado; el bajo volumen de las inversiones públicas estatales, el incumplimiento sistemático de la ejecución de los planes aprobados que afectan a los intereses de Catalunya; el hecho que, como consecuencia del sistema de financiación autonómica y de la acción presupuestaria gubernamental, se rompe el principio de ordinalidad (Catalunya pasa en el ranking autonómico de renta per cápita de la quinta posición antes de impuestos a la novena después de las transferencias, ajustadas las cifras por la paridad de poder adquisitivo), y las decisiones dirigidas a convertir el catalán en una lengua progresivamente marginal.

El balance de estas cuatro décadas presenta un saldo negativo para los derechos y intereses legítimos de los habitantes de Catalunya y las instituciones que los representan: la dimensión entre lo que los ciudadanos catalanes aportan económicamente a las arcas del Estado y lo que reciben puede ser calificado de expolio y la asfixia premeditada de las perspectivas de desarrollo y prosperidad de Catalunya. A ello hay que añadir una planificación de las infraestructuras de titularidad estatal estratégicamente orientada a la postración de todo proyecto autocentrado en los intereses nacionales catalanes. La relación de Catalunya con los poderes del Estado

globalmente se puede considerar como dominación política estructural operada por cauces institucionales legitimados por un orden emanado de la Constitución de 1978.

Los efectos de esta situación de decadencia forzada son claramente perceptibles en las condiciones de vida y trabajo de la ciudadanía y también en la solvencia y la capacidad de las instituciones. En conjunto, pues, a lo largo de estas décadas el impulso inicial de la recuperación de la capacidad de autogobierno constatable en el ámbito cultural y competencial ha ido decayendo progresivamente hasta el punto que la consciencia de declive colectivo ha acabado aflorando en el subsistema autóctono de partidos y en el conglomerado mediático, reticentes a reconocer la involución acelerada que vive el país.

La intelectualidad con conciencia nacional catalana (el economista Xavier Sala I Martín o el escritor Albert Sánchez Piñol, por ejemplo) y los círculos empresariales que vinculan su prosperidad con la de Catalunya en general (el Cercle Català de Negocis, entre ellas) han tenido un papel determinante en la clarificación social de la situación económica, social y lingüística y en la presentación de propuestas innovadoras y de futuro, que pasan todas ellas por el cambio de la relación de dependencia respecto de los poderes fácticos y institucionales de ámbito estatal. El dinamismo de las entidades cívicas soberanista, claramente perceptible a partir del 2006, (primero la ya desaparecida Plataforma pel Dret de Decidir, posteriormente la Asamblea Nacional Catalana y Òmnium Cultural) unido a su conexión con los agentes sociales que han llegado a la conclusión que esta situación es irreversible sin un cambio político estructural se ha hecho mayoritaria entre la población, como acreditan reiteradamente los sondeos de opinión más rigurosos (los del Centre d'Estudis d'Opinió, por ejemplo).

Las actitudes arbitrarias y discriminatorias de los gobiernos españoles respecto de las aspiraciones y intereses legítimos de la mayoría social catalana no encuentran refutación argumentada y positiva de parte de los agentes políticos y sociales que desde el interior de la sociedad apuestan por el mantenimiento inalterable de la integridad estatal española. Esto explica el declive electoral de los partidos de

obediencia estatal tradicionales (PSC-PSOE y PP) y el cambio de orientación hacia el independentismo de los partidos nacionalistas (como CDC) que han acabado por alterar el panorama parlamentario con la emergencia de una pluralidad de opciones independentistas y la correlativa reacción españolista de nuevo cuño representada por Podemos y Ciutadans.

Desde 1989 hasta el día de hoy ocho resoluciones del Parlamento de Catalunya han reivindicado el derecho del pueblo catalán a la autodeterminación reflejando así los cambios de actitud respecto de la reivindicación nacional catalana operados en los últimos años. La pujanza del soberanismo cívico se pudo constatar con motivo de las consultas locales sobre la independencia de Catalunya desarrolladas entre el 13 de septiembre de 2009 y el 10 de abril de 2011 en 553 municipios catalanes, y sobre todo con las grandes movilizaciones populares que a partir del 2010 alcanzan un nivel de participación desconocido en Europa.

La manifestación de Barcelona de 10 de julio de ese año como respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio degradando el Estatuto de Autonomía del 2006 después de haber sido refrendado por la ciudadanía cuatro años antes ilustra la emergencia de una voluntad de soberanía unilateral que no se siente vinculada por las decisiones de las instituciones del Estado atrincheradas en la negativa permanente a atender las reivindicaciones del pueblo de Catalunya.

Las elecciones al Parlament de Catalunya del 28 de noviembre del 2010 no reflejan en los programas de los partidos nacionalistas la reivindicación independentista como compromiso electoral inmediato (salvo la efímera presencia de Solidaritat Catalana per la Independència, CIU apostaba por negociar un pacto fiscal con el gobierno español vía ley orgánica específica y ERC estaba instalada todavía en el ciclo de pactos tripartitos con PSC (PSC-PSOE) y ICV priorizando las políticas sociales en detrimento de las reivindicaciones nacionales). No será hasta que la gran manifestación del 11 de septiembre del 2012 con un millón y medio de ciudadanos en las calles de Barcelona clamando por “Catalunya, nou Estat d’Europa” que el presidente de la Generalitat Artur Mas se decide a convocar nuevas elecciones para el 25 de noviembre de ese

mismo año con el compromiso de convocar una consulta popular sobre el futuro político de Catalunya. Los partidos que incluyeron este compromiso en sus programas electorales (CIU, ERC, PSC(PSC-PSOE), ICV i CUP) sumaron 107 de los 135 escaños del Parlamento catalán.

A partir de esta fecha se puede decir propiamente que comienza el denominado proceso soberanista a nivel institucional. Las características principales del mismo, hasta la fecha de hoy, son la manera pacífica, cívica y democrática (con pleno respeto a las opiniones contrarias al mismo) de los planteamientos independentistas dirigidos al conjunto de la población residente sin exclusiones. Significativamente también se ha ampliado la participación a los menores de edad entre los 16 y los 18 años. Pero sobretodo el gobierno de la Generalitat y los partidos que participan del proceso buscan en todo momento el dialogo y el acuerdo con el gobierno español y los partidos de ámbito estatal. Así mismo se ha procurado por parte de estos mismos actores seguir explorando todas las vías posibles dentro del ordenamiento jurídico vigente para hacer viable la consulta popular prometida al pueblo de Catalunya.

El 23 de enero de 2013, en el primer pleno ordinario de la presente legislatura, el Parlamento de Catalunya aprueba por 85 votos a favor, 41 en contra y 2 abstenciones, la declaración de soberanía por la cual se acuerda formalmente iniciar el proceso para hacer efectivo el derecho a decidir el futuro político del país. Esta declaración, como las anteriores, no tiene efectos constitutivos, sino solamente testimoniales, aún así ha sido declarada inconstitucional por sentencia 42/2014, de 25 de marzo, del Tribunal Constitucional. Mediante esta sentencia el máximo interprete de la Constitución del 1978 reitera que el único titular de la soberanía es el "pueblo español" en el su conjunto señalando como los únicos procedimientos jurídicamente viables para poder llegar a ejercer "el denominado derecho a decidir pretendido por una parte de la ciudadanía española" los de la reforma constitucional (2).

Complementando la resolución anterior, el 13 de marzo del mismo año el Parlamento catalán aprobó con el voto favorable de 104 diputados instar al Govern de la Generalitat a iniciar un dialogo con el Gobierno del Estado para hacer posible la

consulta popular anteriormente descrita. Por Decret 113/2013, de 12 de febrero, se creó el Consell Assessor per a la Transició Nacional, integrado por personas de reconocido prestigio en las diferentes disciplinas vinculadas con el proceso soberanista para asesorar al gobierno catalán en su propósito (3).

El 12 de diciembre de 2013, seis partidos con representación en el Parlamento de Catalunya (CDC, UDC, ERC, ICV y CUP), representando a 87 diputados acordaron la fecha (9 de noviembre de 2014) y la pregunta (“Vol que Catalunya esdevingui un Estat?”, “En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?”).

Para hacer posible esta consulta el Parlamento de Catalunya resolvió solicitar al Congreso de los Diputados la admisión de una proposición de Ley Orgánica para obtener la delegación de la competencia para convocar un referéndum al amparo de lo previsto en el artículo 150.2 de la Constitución española.

El rechazo del Congreso de los Diputados a tomar en consideración esta proposición de Ley Orgánica se materializó el 8 de abril de 2014 por 299 votos en contra, 47 a favor y 1 abstención.

Cerrada esta vía, el Parlament de Catalunya optó por la aprobación de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, amparada en el artículo 122 del Estatuto de Autonomía del 2006 que otorga a la Generalitat la potestad exclusiva, dentro del ámbito de sus competencias, para regular y convocar cualquier tipo de consulta popular que no tenga la consideración de referendun.

Tres elementos de esta ley resultan relevantes en relación con la convocatoria de la consulta popular sobre el futuro político de Catalunya que tendrá lugar el 9 de noviembre de ese mismo año:

a) Se trata de procesos participativos el resultado de los cuales no tiene efectos vinculantes.

b) El espectro ciudadano llamado a participar se caracteriza por la apertura a personas mayores de dieciséis años, que tengan la condición política de catalán, los ciudadanos de estados miembros de la UE inscritos en el Registro de Población de Catalunya y con un mínimo de un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la consulta y, finalmente, los ciudadanos residentes de terceros estados con un mínimo de tres años inmediatamente anteriores a la consulta.

c) El sistema de garantías de este tipo de consultas es diferente del establecido por la legislación electoral pues no se basa ni en la Administración electoral ni en la jurisdicción electoral sino en una Comisión de control, siete comisiones de seguimiento y las mesas de la consulta.

A partir del mismo día de la entrada en vigor de esta ley , el 27 de septiembre, el President de la Generalitat aprobó el Decret 129/2014, de convocatoria de la consulta popular para el 9 de noviembre en los términos acordados entre los partidos parlamentarios en reunión de 12 de diciembre del 2013.

Tanto la Llei 10/2014, cómo el Decret 129/2014, fueron objeto de impugnación por parte del gobierno español ante el Tribunal Constitucional que acordó primero su suspensión y posteriormente su inconstitucionalidad mediante dos sentencias, la 31/2015 y la 32/2015, ambas de fecha 25 de febrero. El Tribunal Constitucional al admitir a tramite los recursos supuso automáticamente la suspensión de las normas pero añadió explícitamente un Auto en el cual se especificaba que tenía efectos inmediatos para las partes y para terceros a partir de su publicación en el BOE. Aunque el Decreto 129/2014 no ha llegado a tener efectos jurídicos queda para la historia como un referente documental excepcional ya que se trata del primer texto aprobado por la Generalitat des de su restablecimiento en el cual se incluye de manera explícita la invocación de la independencia de Catalunya.

El President de la Generalitat comunicó en fecha 13 de octubre a los partidos promotores de la consulta la imposibilidad de celebrarla en los términos inicialmente previstos, postura que generó una intensa controversia entre los mismos. Al día

siguiente, 14 de octubre, Artur Mas comparecía ante los medios de comunicación para anunciar un nuevo proceso participativo para el mismo 9 de noviembre que tendría el carácter de consulta anticipada en vistas a una consulta definitiva que se realizaría mediante unas elecciones al Parlamento de Catalunya centradas en debatir las cuestiones planteadas en las preguntas de la frustrada consulta popular.

Este nuevo proceso participativo del 9 de noviembre mantenía la fecha, las preguntas y la convocatoria ciudadana previstas originalmente pero difería en el hecho de que se sustentaba en una muy limitada formalización jurídica, la voluntariedad de los organizadores y la ausencia de censo previo de votantes y garantías de participación. Ello debido a la constante acción obstaculizadora del gobierno español contra toda norma jurídica susceptible de amparar una consulta que de todas formas se quería evitar.

Así el 31 de octubre el ejecutivo estatal impugnó el nuevo proceso participativo mediante otro recurso ante el Tribunal Constitucional al amparo del artículo 162.2 CE, quién lo admitió comportando su suspensión inmediata publicando al efecto en el BOE un Auto de fecha 4 de noviembre pero sin atender a la petición específica de la Abogacía del Estado en el sentido de incluir un mandato concreto al President de la Generalitat para suspender las actividades relacionadas con la jornada participativa del 9 de noviembre.

A pesar de la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional el Govern de la Generalitat decidió mantener el proceso participativo del 9-N argumentando que la suspensión derivada del recurso del gobierno español se proyecta sobre un supuesto (un pretendido referéndum) que no es lo que el gobierno catalán pretende realizar (un proceso participativo cualitativamente diferente de un referéndum) no viéndose por ello afectado. Ni el gobierno español, ni la Fiscalía del Estado adoptaron medida alguna dirigida directamente a bloquearlo. Finalmente, la jornada del 9 de noviembre se transcurrió con toda normalidad a pesar del ciberataque masivo que afectó diversos servicios de la Generalitat pero no alcanzó a alterar el normal funcionamiento del

proceso participativo (gracias a la eficacia demostrada por el CESICAT, la agencia de ciberseguridad de Catalunya).

Los resultados fueron los siguientes: 1.897.274 votos a favor del Sí-Sí, 234.848 votos Sí-No, 32.755 votos Sí y en blanco, 106.245 votos No, 13.201, votos en Blanco y 71.505 votos a Otros aportaciones diferentes de las previstas. Este balance supone pues que sobre un universo potencial de posibles participantes de alrededor de seis millones de personas, una tercera parte de los ciudadanos de Catalunya hizo uso de su derecho a la participación política, siendo la opción independentista la más votada. Ello ha supuesto mantener las perspectivas de continuar el proceso político iniciado en las elecciones al Parlament de Catalunya del 2012.

II. LA HOJA DE RUTA UNITARIA DEL PROCESO SOBERANISTA

El 30 de marzo de 2015, CDC, ERC, ANC, AMI (4) y Òmnium Cultural acordaron una hoja de ruta unitaria del proceso soberanista con el objetivo que Catalunya inicie un proceso de transición democrática para convertirse en estado independiente si así lo decide la mayoría de la ciudadanía.

El punto de partida serán las elecciones al Parlament de Catalunya previstas para el 27 de septiembre de 2015, que tendrán carácter plebiscitario y servirán como a mecanismo legal para conocer la voluntad del pueblo catalán sobre su futuro político substituyendo el referéndum que el gobierno español ha impedido realizar. De esta manera, piensan los firmantes, el resultado será de lectura fácil y inequívoca para todo el mundo y permitirá el ejercicio legítimo del mandato surgido de las urnas.

Los programas de las candidaturas soberanistas han de dejar claro que votarlas supone un pronunciamiento favorable a la independencia de Catalunya. Ya que no ha sido posible un acuerdo para configurar una candidatura unitaria de todos los partidos soberanistas, este ha sido el compromiso compartido por los firmantes que aspiran a hacerlo extensivo a otras formaciones como la CUP.

A partir del resultado electoral, si este es favorable a los partidos soberanistas, estos se comprometen a elaborar un proyecto de texto constitucional en plazo aproximado de diez meses, mediante un mecanismo participativo que permita sumar voluntades al proyecto a través de un proceso constituyente abierto en el que tengan participación directa los ciudadanos que se denominará Convención Constitucional Catalana, el resultado del mismo se someterá posteriormente a un referéndum.

Paralelamente al proceso constituyente se crearan y pondrán en funcionamiento las estructuras necesarias del nuevo estado: hacienda propia, seguridad social, provisionalidad legal, acción exterior, transición en la gestión de las infraestructuras estratégicas y de seguridad.

El primer paso de este proceso una vez conocido el mandato de las elecciones, será una declaración soberanista inicial como anuncio del comienzo del proceso hacia la proclamación del nuevo Estado, especificándose que el proceso de transición democrática no quedará en ningún caso supeditado a la vigencia jurídica o a eventuales impugnaciones de esta declaración por parte del gobierno estatal y culminará en un período máximo de 18 meses a contar desde la celebración de las elecciones al Parlament de Catalunya.

Al final de este proceso se celebrará un referéndum vinculante sobre el texto constitucional, un resultado positivo de este referéndum permitirá la proclamación de la independencia. Unas nuevas elecciones al Parlament de la Catalunya independiente facultará al gobierno catalán resultante negociar las nuevas formas de relación con el Estado español y la Unión Europea.

Este documento sucinto en su redactado formal pero de gran abasto político, requiere ser analizado teniendo en cuenta los antecedentes y los argumentos que lo fundamentan y , también, la posible viabilidad de la ruta que plantea hacia la independencia y las eventuales reacciones del poder estatal español y sus consecuencias.

1. Principios que legitiman un proceso unilateral hacia la independencia

El CATN fundamenta el proceso soberanista en curso en base a tres grandes principios: como ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos (5), como derecho inherente a la naturaleza de Catalunya como nación (6) y como último recurso para poner remedio a una situación sistemáticamente injusta (7).

De acuerdo con este triple planteamiento, “el discurs d’internacionalització de Catalunya s’hauria d’estructurar d’acord a la següent lògica que combina els tres principis examinats abans en una cadena argumental que emfatitza l’autodeterminació com a últim recurs però que en cap cas abandona els principis democràtic i de comunitat nacional:

a) Després d’haver intentat sistemàticament i sense èxit conciliar la seva personalitat nacional pròpia amb la pertinença a l’Estat espanyol, Catalunya exerceix el dret a l’autodeterminació com a últim recurs o solució per assolir, en primer lloc, el seu ple reconeixement nacional i el nivell d’autogovern al que aspiren els seus ciutadans i, en segon terme, per acabar amb una situació de discriminació fiscal sistemàtica i de desprotecció lingüística i cultural.

b) L’autodeterminació, dirigida a establir una Catalunya sobirana, ha de permetre garantir uns drets polítics i jurídics que el sistema polític espanyol no garanteix (i que no ha garantit de manera continuada, fins i tot després de la transició a la democràcia). Aquesta sobirania no exclou la possibilitat d’establir mecanismes confederals amb Espanya – això sí, en estrictes termes d’igualtat.

c) Històricament, i quan les circumstàncies polítiques espanyoles ho han permès, Catalunya ha mostrat una voluntat constant d’organitzar-se com a comunitat política diferenciada i de recuperar les seves institucions polítiques i fiscals abolides diverses vegades (anys 1714, 1923 i 1939)” .

A continuación el informe del CATN enumera los intentos frustrados para mejorar las competencias autonómicas y la financiación de la Generalitat buscando equipararla con los resultados del concierto económico de Euskadi y Navarra para acabar llegando a esta conclusión:

“m) Davant d'aquesta realitat, l'única solució possible seria concedir a Catalunya poder per vetar aquelles normes o intervencions espanyoles que perjudiquessin els interessos catalans. Aquest poder de vet és precisament el que es dóna entre estats sobirans. És precisament per assolir-lo que Catalunya ha decidit iniciar, un cop més com a últim recurs per posar remei a una situació intrínsicament injusta, l'actual procés d'autodeterminació” .

Ahora bien, el CATN añade “algunes consideracions addicionals” que desvirtuan los planteamientos formulados anteriormente cuando recomienda al Govern de la Generalitat “evitar dos marcs conceptuais perillosos (tant filosòficament com a nivell de “marketing polític”): el primer és el greuge fiscal i el segon és el de l'hostilitat envers l'Estat espanyol.” Los asesores del Govern creen que hay que evitar, por una parte, que se equipare a Catalunya con el egoismo económico abanderado por la Padania y, por otra, con los exponentes de un nacional-populismo excluyente como el que emerge en diversos países de Europa.

Ambas recomendaciones son despachadas en pocas líneas pero sustancialmente han sido asumidas en la práctica por el gobierno catalán a la hora de aplicar la línea argumental apuntada por el mismo CATN consistente en denunciar internacionalmente (8) el carácter estructural del expolio económico de Catalunya y el sistema de dominación política estatal discriminatorio y antidemocrático contra los que se esgrime el derecho de autodeterminación del pueblo catalán.

2. La reacción del gobierno español y la viabilidad de la hoja de ruta soberanista

La invariable actitud del gobierno español durante todo el proceso ha sido negarse a negociar ninguna reivindicación política o socioeconómica favorable a los intereses generales del pueblo de Catalunya, un posicionamiento compartido por los partidos

(PP, PSOE, UpyD, Ciudadanos y Podemos) que defienden la unidad del Estado y el rechazo al derecho de autodeterminación como fórmula de resolución del conflicto político que enfrenta el soberanismo catalán con el orden estatal. También entre los juristas, y la intelectualidad española en general, son excepcionales las opiniones proclives a una solución negociada y equitativa abriendo canales dentro de la legalidad para dar un tratamiento específico a las reivindicaciones nacionales de Catalunya (9).

El gobierno español ha anunciado que está dispuesto a adoptar todas las medidas excepcionales que el ordenamiento constitucional permite (disolución de las instituciones autonómicas catalanas, ilegalización de partidos y procesamiento penal de personas y autoridades, entre otras). Ello lleva a plantearse la cuestión de los límites democráticos a estas eventuales medidas y las posibles respuestas de los partidos independentistas catalanes en el probable caso que la hoja de ruta pactada sea imposible llevarla a cabo a causa de las previsibles reacciones de las autoridades españolas.

Por lo que respecta a la declaración de soberanía prevista en la hoja de ruta inmediatamente después de las elecciones del 27 de septiembre hay que tener en cuenta que su declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional está prácticamente garantizada teniendo el precedente de la sentencia reiteradamente citada 42/2014, de 25 de marzo.

La convocatoria de la Convención Constituyente Catalana si se realiza desde las instituciones de la Generalitat será igualmente impugnada por el gobierno español como ya ha sucedido con el requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo de Ministros el pasado 17 de abril respecto del nombramiento del presidente del CATN como comisionado para la transición nacional dependiente del Govern de la Generalitat.

Por lo que respecta a la viabilidad de la creación de estructuras de Estado basta tener en consideración la opinión contraria manifestada por el mismo Consell de Garanties

Estatutàries en su dictamen 3/2015, de 26 de febrero, sobre las medidas incorporadas con esta finalidad en el Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas que habían de acompañar a los Presupuestos de la Generalitat para este 2015.

Ello lleva a concluir que la hoja de ruta presenta en su mismo redactado contradicciones que la hacen ya de entrada inviable: pretender desarrollar un proceso de independencia manteniéndose dentro de los cauces del ordenamiento constitucional español, teniendo en frente a un gobierno que se niega a negociar cualquier solución política al conflicto planteado des de Catalunya y dispuesto a tomar todas las medidas excepcionales que sean necesarias para impedir la secesión es una quimera.

Aparentando ignorar esta perspectiva en la hoja de ruta soberanista se justifica el carácter plebiscitario de las elecciones del 27-S por el hecho históricamente cierto de que la consulta popular del 9-N no fue ser posible de acuerdo con la legalidad española. Entonces, si el 27 de septiembre las elecciones al Parlament de Catalunya serán plebiscitarias, porqué el preacuerdo insiste en celebrar dentro de la legalidad española un nuevo referéndum, esta vez para aprobar la Constitución catalana, como paso previo a proclamar la independencia? Este referéndum será prohibido, entonces como queda la proclamación de la independencia que resta condicionada al mismo en la hoja de ruta ?

Una hoja de ruta teóricamente coherente y viable hacia la independencia tendría que plantearse en otros términos:

- 1) Compromiso de las candidaturas soberanistas que se presenten a las elecciones de que, en caso de ganarlas, efectuar una Declaración de Independencia de forma unilateral
- 2) Una vez independiente Catalunya, desplegar las estructuras del nuevo estado y redactar la Constitución entre todos los actores políticos representativos (hayan sido previamente favorables o no a la independencia)

3) Un referéndum sobre el proyecto constitucional y posteriormente, elecciones parlamentarias.

El orden de los factores es determinante para un resultado positivo y votar una Constitución antes de proclamar la independencia plantea problemas de legitimación democrática ya que los ciudadanos que se oponen a la independencia no participaran del debate constitucional mientras Catalunya no sea independiente.

Además, con toda probabilidad habrá ciudadanos que querrán la independencia pero no compartirán algunos de los aspectos que pueda incorporar la nueva Constitución Catalana. Vincular ambas, como pretende la hoja de ruta, condicionando la proclamación de la independencia al consenso sobre un proyecto constitucional previo supone un elemento de riesgo añadido al favorecer divisiones entre independentistas. Por algo será que todos los estados que se han independizado, primero han proclamado la independencia y después han redactado su Constitución.

3. La (no) intervención de la UE en el conflicto entre Catalunya y el Estado español

Sea la hoja de ruta, sea la vía de la declaración unilateral de independencia, ambas opciones serán rechazadas de plano por las instituciones y los partidos españoles. Previendo esta negativa frontal, cabe analizar la compatibilidad de las medidas que puede llegar a adoptar el gobierno español con los principios democráticos de la UE y la eventual intervención de esta en el conflicto que inevitablemente se dará si no se encuentran canales de resolución entre la mayoría parlamentaria soberanista catalana y las instituciones del Estado español.

A pesar de que la UE ha esquivado deliberadamente hasta ahora la problemática planteada por la eventual creación de nuevos estados surgidos de la secesión respecto de alguno de sus miembros, procesos de autodeterminación de este tipo se han dado fuera de las fronteras de la Unión Europea en Montenegro y Kosovo (10). Así mismo, en el mundo anglosajón se han celebrado referéndums sobre la soberanía del Quebec

(el primero en 1980 y el segundo en 1995) y en Escocia el 18 de septiembre del 2014, el primer caso dentro de los límites territoriales de la Europa comunitaria.

El caso de Montenegro (11) ofrece un precedente claro sobre en que condiciones la Unión Europea y el Consejo de Europa aceptan una secesión. Estas instituciones aceptaron el dictamen emitido por la Comisión de Venecia (un organismo consultivo del Consejo de Europa que se inspiró en las consideraciones de la Opinión Consultiva de la Corte Suprema del Canadá del año 1998 respecto del caso del Quebec). Según el criterio de la citada comisión Montenegro podría ser independiente mediante un referéndum en el cual participase un mínimo el 50 % del censo electoral siempre y cuando los votos favorables a la independencia fueran al menos el 55 % de los válidamente emitidos. Así resultó ser el 21 de mayo de 2006.

“El paràmetre de la constitucionalitat del referèndum de secessió, però, canvia en el cas Kosovo, en el qual es manifesta adequació al dret internacional de la creació d’un nou estat per la via democràtica, fins i tot quan la Constitució de l’Estat del qual se separa prohibeixi expressament la secessió (com succeïa amb la Constitució sèrbia, que garantia expressament la integritat territorial i prohibia la secessió de Kosovo). En conseqüència, el reconeixement de la independència d’aquest Estat (esdevinguda a través de la declaració parlamentària el 17 de febrer de 2008) per part de determinades potències occidentals (i de gran part d’estats de la UE), així com la declaració de la Cort Internacional de Justícia de 22 de juliol de 2010, certifiquen que, en el conflicte entre principi de constitucionalitat i democràcia, preval la democràcia” (12).

Por lo que respecta a Escocia el referéndum del 18 de septiembre nació de un acuerdo entre los gobiernos británico y escocés que comportó la cesión expresa de la competencia para celebrarlo del Parlamento británico a favor del gobierno de Escocia, no previéndose en este caso ninguna mayoría cualificada de votos favorables como a condición para reconocer como a válido el resultado de las urnas. El de Escocia es un caso excepcional hasta ahora en Europa occidental, solamente equiparable a la

separación de mutuo acuerdo entre Chequia y Eslovaquia el año 1993 con el simple visto bueno de los respectivos parlamentos y sin necesidad de referéndum.

Hay que tener en cuenta que el Reino de España no es el Reino Unido de Inglaterra y pretender tomar al primero como parámetro a emular por el segundo en el caso de Catalunya para situarlo dentro de la normalidad democrática es un espejismo. La tradición jurídica y política anglosajona que permite resolver conflictos nacionales como los planteados en Quebec, Irlanda del Norte o Escocia es excepcional en el contexto europeo contemporáneo.

El informe número 4 del Consell Assesor per a la Transició Nacional, de 20 de diciembre de 2013, titulado "Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya" toca de pasada pero no lo desarrolla, el argumento según el cual el Estado español no observa hoy por hoy los requisitos mínimos exigibles a una sociedad democrática en el contexto de la UE. La reiterada actuación en todos los ámbitos (económico, político, lingüístico...) de las instituciones españolas es arbitraria y discriminatoria hacia los ciudadanos de toda la comunidad nacional catalana (es decir de todos los territorios donde se tiene como propia la lengua catalana, País valencià, Illes Balears y franja oriental de Aragón) y sus intereses legítimos, comenzando por la misma subsistencia como pueblo como identidad propia sometido a una españolización forzosa.

No existe en los textos normativos de la UE una definición precisa de los requisitos mínimos que ha de tener un régimen político para poder ser considerado como democrático. El artículo 2 del actual Tratado de la UE invoca los principios democráticos fundacionales de la Unión Europea como elemento indispensable para que los estados miembros puedan mantener su pertenencia. Por su parte el artículo 7 hace referencia a una serie de mecanismos de control y sanción para hacer observar este compromiso esencial. Pero lo cierto es que los casos de violaciones flagrantes de derechos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, como los que se imputan al gobierno húngaro presidido actualmente por Viktor Orban a raíz de las

reformas constitucionales implantadas a partir del año 2010 tendentes a diluir la división de poderes han quedado sin ningún tipo de sanción (13).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subsanado parcialmente este vacío normativo interpretando los preceptos del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales del año 1950 deduciendo que son estos: el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura. El pluralismo es, de los tres, el que tiene una mayor capacidad omnicomprensiva llegando a incluir los otros dos asumiendo una triple dimensión: el pluralismo de los comportamientos (artículo 8), el de las ideas (artículos 9 y 10) y la institucional, entendida como la posibilidad que las personas puedan participar, individualmente o colectivamente, de la vida pública.

EL TEDH ha deducido también que la sociedad democrática es aquella que garantiza la preponderancia del derecho, la libertad de expresión y la libertad de debate político (en especial las sentencias de 7 de diciembre de 1976 y la de 6 de septiembre de 1978), obligando a los estados a no obstaculizarlas, aún más a facilitarlas. Actitud justamente la contraria que adoptan reiteradamente las instituciones del Estado español bloqueando todas las vías para poder ejercer el derecho de autodeterminación por los canales legalmente previstos en el ordenamiento jurídico interno impidiendo así decidir democráticamente el futuro político de Catalunya.

Probablemente, la suspensión de la consulta del 9-N por si misma no sitúa al Reino de España por debajo de los parámetros democráticos al uso en la UE, en cambio la adopción por parte del gobierno español de medidas excepcionales, aunque estén amparadas en el artículo 155 de la Constitución, con el propósito de suspender las eventuales elecciones al Parlament de Catalunya, conceptuadas como “plebiscitàries” por los partidos firmantes de la hoja de ruta soberanista, en defecto de toda otra vía para consultar el pueblo catalán sobre su futuro nacional, sí que podrían vulnerar el artículo 2 del TUE. Más aun si se llega a ilegalizar a los partidos independentistas y procesar penalmente a los gobernantes y parlamentarios catalanes.

Si se llega a este punto, la demostración palmaria de la inexistencia de condiciones democráticas para poder ejercer el derecho de autodeterminación es cuando estaría legitimada la declaración unilateral de independencia por parte del Parlament de Catalunya a la que hemos hecho alusión anteriormente y se podría, aún en el caso que las instituciones catalanas estuviesen suspendidas- reclamar un reconocimiento internacional equiparable al conseguido en el caso de la independencia de Kosovo. Llegado este momento las instituciones de la UE habrían de intervenir forzosamente imponiendo a las partes algún tipo de negociación, ya que la versión oficial de que se trata de un asunto interno no sería posible mantenerla por más tiempo(14).

Precisamente en esta coyuntura cobrarían vigencia los análisis efectuados sobre la jurisprudencia europea sobre Kosovo por Hèctor López Bofill :

“Per damunt de les constitucionals hi ha la democràcia i la legitimitat política que la democràcia concedeix. Malgrat que una norma constitucional (o la interpretació d’aquesta norma constitucional) prohibeixi la secessió d’una part del territori d’un estat, si la majoria dels ciutadans d’aquest territori expressen de forma clara la voluntat de crear un nou estat amb respecte als drets fonamentals i sense violència, aquest acte té plena legitimitat i satisfà els criteris establerts per les normes de dret internacional públic”.

Quien añade: “La independència de Catalunya seria, en aquesta conjuntura, contrària a la Constitució espanyola de 1978, però això no significaria que fos il·legítima. Cal, doncs, separar amb precisió el discurs sobre la constitucionalitat del discurs sobre la legitimitat política (i també del discurs sobre la legalitat internacional). Així, una expressió majoritària de la voluntat del poble de Catalunya a favor de la independència, sigui a través dels seus representants o sigui a través d’un referèndum, amb respecte als drets i les llibertats, tot i ser contrària a la Constitució de 1978, podria gaudir de legitimitat per fundar un nou ordre constitucional i no violaria el dret internacional” (15).

Notas

(1) Jaume Renyer, “Reforma del Estatuto catalán: balance y perspectivas”, conferencia organizada por la Fundación Euskaria, 24 de noviembre de 2006 , <http://blocs.mesvilaweb.cat/Jaumerenyer/?p=50361>).

(2) Editorial de la Revista Española de Derecho Administrativo, número 164, mayo de 2014, página 9.

(3) El CATN ha emitido un total de 19 informes, el último de fecha 2 de abril de 2015 haciendo balance del proceso soberanista hasta este momento, que se pueden consultar en la web www.gencat.cat/presidencia/catn.

(4) L'Associació de Municipis per la Independència esta integrada por entidades locales (diputaciones, consejos comarcales y ayuntamientos) favorables al dercho de autodeterminación de Catalunya. Actualmente, (mayo 2015) lo componen 710 municipios.

(5) Un texto clásico en esta materia es la obra de José Antonio de Obieta Chalbaud “El dercho humano de autodetermnación de los pueblos”, Tecnos, Madrid, 1985.

(6) Jaume Renyer Alimbau, “L'autodetrminació del poble català”, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2004, tercera edició.

(7) Informe número 4 del CATN, 20 de febrero de 2013, página 18,

(8) El año 2012 se creo el consorcio público/privado Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya con el objetivo explicar internacionalmente que és Catalunya.

(9) Entre las excepciones figura el articulo de Francisco Rubio Llorente “Un referéndum para Cataluña”, publicado en El País, el 8 de octubre de 2012.

(10) Iñigo Urrutia Libarona, "Territorial integrity and self-determination: The approach of the International Court of justice in the advisory opinion on Kosovo", Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, número 16, octubre 2012.

(11) Hèctor López Bofill i Uriel Bertran Arrué, "Montenegro sí, Catalunya també", Ara Llibres, Barcelona, 2006.

(12) Hèctor López Bofill, "L'evolució jurídica cap a un estat propi", Revista Catalana de Dret Públic, número especial de la Revista Catalan de Dret Públic dedicado a la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya, página 479..

(13) Benjamin Atban, "Hungría, la amenaza europea", El País 1 de mayo de 2013.

(14) Alfonso González Bondía, "Catalunya i la UE, possibles escenaris de futur", publicat a Vilaweb el 23 de desembre del 2013.

(15) Hèctor López Bofill, "L'evolució jurídica cap a un estat propi", op. Cit, página 480.

