



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

**EL PROCÉS SOBIRANISTA
(2010-2017)
MARC TEÒRIC
I
IMPLEMENTACIÓ PRÀCTICA**

**DRET, POLÍTICA I JUSTÍCIA
APLICADA AL CAS CATALÀ**

TESI DOCTORAL

DIRECTOR:

Prof. Dr. JOAN LLUÍS PÉREZ FRANCESCH

DOCTORAND:

DAMIÀ DEL CLOT i TRIAS

DOCTORAT EN DRET. UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

**GRUP DE RECERCA I ESTUDI SOBRE “LLIBERTAT, SEGURETAT I
TRANSFORMACIONS DE L’ESTAT”.
SGR “POLÍTICA, INSTITUCIONS I CORRUPCIÓ EN L’ÈPOCA
CONTEMPORÀNIA” (PICEC-UAB)**

Als meus fills, Arlet i Vidal, que ho són tot.

Dura Lex, Sed Lex.

Í N D E X

ABREVIACIONS	17
PRESENTACIÓ, ESTRUCTURA, MÈTODE I OBJECTIUS. La importància d'identificar un problema polític i la seva adequació al dret constitucional.	21
1.- Presentació. El cas català.	22
2.- Estructura del treball.	25
3.- Mètode i objectius.	37

I

ANTECEDENTS.

Del pacte constitucional al dret a decidir.

CAPÍTOL 1 L'esgotament del model autonòmic sorgit de la Transició.	45
1.1.- El model constitucional heretat de la Transició. La rigidesa com element (jurídic i polític) característic.	50
1.2.- La <i>unitat</i> de l'Estat espanyol com a concepte immutable.	54
1.3.- Les tensions territorials derivades del model constitucional. El <i>fet nacional</i> i la interpretació restrictiva del dret.	58
1.3.1.- La variable andalusa. De la singularitat a l'assimilació.	60
1.3.2.- La STC 4/1981. Autonomia no és sobirania.	65
1.3.3.- Temps de reivindicacions frustrades. El moment de la política constitucional.	68
1.4.- El procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia. Una demanda majoritària del Parlament de Catalunya.	71
1.4.1.- Una reforma d'ampli consens polític.	74
1.4.2.- L'Estatut com a eina de desgast polític.	77
CAPÍTOL 2 La irrupció del Tribunal Constitucional com a nou actor polític en el debat territorial.	83
2.1.- L'antecedent basc. El pla Ibarretxe.	85

2.2.- El paper del Tribunal Constitucional en el procés de reforma de l'EAC. Jutge o actor polític?	89
2.2.1.- La utilització <i>política</i> del Tribunal Constitucional. Una tercera cambra.	90
2.2.2.- La predisposició del Tribunal Constitucional d'entrar al joc polític.	94
2.2.2.1.- Les recusacions o l'alteració del plenari. La jurisprudència a la carta.	96
2.2.2.2.- La permanent situació de bloqueig del TC.	100
2.2.2.3.- Les deliberacions. Breu anàlisi de la pressió mediàtica.	103
2.3.- La STC 31/2010 com a tancament del model autonòmic. Un anàlisi politico-constitucional.	109
2.3.1.- La retòrica de la sentència. Un activisme judicial sense precedents.	112
2.3.2.- El tractament mediàtic de la sentència.	116
2.4.- El dèficit de legitimitat del TC. L'objecció democràtica.	119
2.4.1.- Relació cost (democràtic) – benefici.	122
2.4.2.- El debat entorn el recurs previ d'inconstitucionalitat com a mecanisme de control a priori. Un exercici de retrospectiva.	123
2.4.3.- Arguments per a la immunitat jurisdiccional de l'EAC. La doctrina Pérez Royo.	126
2.4.3.1.- La importància del pacte polític entre Estat i CCAA.	129
2.4.3.2.- El referèndum com a instrument de ratificació o rebuig.	132
2.4.4.- La no apreciació d'ofici de la manca de legitimitat del TC.	133
2.5.- El 10-J. Nosaltres decidim.	135

II MARC TEÒRIC.

Dret a decidir.

Arguments (i contra arguments).

Reivindicació, configuració teòrica i encaix constitucional.

CAPÍTOL 3

El moviment sobiranista català en la defensa del dret a decidir.	141
3.1.- Definició del moviment sobiranista català.	143
3.2.- Espais i actors del moviment sobiranista català.	147
3.2.1.- L'espai polític institucional (i les seves transformacions).	149
3.2.1.1.- L'espai nacionalista: de CiU al PDeCat.	151
3.2.1.2.- L'espai federalista: de la crisi del PSC a la desaparició d'ICV dins l'espai dels Comuns.	155
3.2.1.3.- L'espai independentista: de la irrupció de SI a la consolidació d'ERC.	161
3.2.1.4.- L'espai de l'independentisme radical: el creixement de les CUP.	165
3.2.1.5.- L'espai del sobiranisme transversal. De Junts pel Sí a Junts per Catalunya.	168

3.2.2.- L'espai polític cívic i social (i la seva incidència en el procés).	172
3.2.2.1.- Plataforma pel dret a decidir.	174
3.2.2.2.- Assemblea Nacional Catalana.	175
3.2.2.3.- Òmnium Cultural.	179
3.2.2.4.- Associació de Municipis per la Independència.	181
3.3.- La capacitat discursiva del moviment sobiranista català. El control del relat.	183

CAPÍTOL 4

El suport doctrinal del dret a decidir.

Concepte, enquadrament i marc teòric aplicable. 187

4.1.- Origen de la demanda. El dèficit d'acomodació.	188
4.2.- La importància del llenguatge en el procés polític.	
La construcció teòrica del dret a decidir.	192
4.2.1.- La transcendència política del marc conceptual.	194
4.2.2.- La importància dels principis en la construcció jurídica del dret a decidir.	196
4.2.3.- El dret a decidir com a eina de solució democràtica de conflictes territorials.	198
4.3.- El dret a decidir i dret de les minories.	201
4.4.- Condicions i objeccions teòriques per l'exercici del dret a decidir.	
Com s'exerceix el dret?	203
4.4.1.- Les condicions objectives. El <i>demos</i> .	207
4.4.2.- Condicions subjectives: voluntat democràticament expressada.	210
4.4.3.- Efectivitat pràctica: negociació <i>versus</i> unilateralitat.	212
4.4.4.- Objeccions a l'exercici.	214
4.4.4.1.- Inestabilitat.	215
4.4.4.2.- Veto permanent.	216
4.4.4.3.- Efecte contagi.	217
4.5.- Autodeterminació i dret a decidir. Elements de connexió dels dos conceptes.	218
4.5.1.- L'autodeterminació com a dret i el principi democràtic.	222
4.5.2.- Cap a un concepte expansiu de <i>poble</i> .	224
4.5.3.- La integritat territorial de l'Estat.	225
4.6.- Dret a la secessió i dret a decidir. Elements teòrics compartits.	228
4.6.1.- Teoria de la causa justa.	230
4.6.2.- Teoria del dret primari.	233
4.6.3.- Teoria adscriptiva.	234
4.7.- Les teories de la secessió aplicades al cas català. Un exercici teòrico-pràctic.	236

CAPÍTOL 5

El dret a decidir dins el marc constitucional espanyol.

Un exercici de voluntat política.

243

5.1.- La voluntat d'encarar *políticament* un problema polític.

La utilització política del Dret.

245

5.2.- Estructura constitucional del dret a decidir. Principis i drets.

249

5.2.1.- El principi democràtic i protecció de les minories.

252

5.2.2.- El principi de llibertat (expressió i ideologia).

254

5.2.3.- El dret de participació política.

255

5.2.4.- El principi de descentralització política.

256

5.3.- El *demos* català com element estructural del dret a decidir.

259

5.4.- Vies jurídiques per l'exercici del dret a decidir dins el marc constitucional espanyol.

261

5.4.1.- El referèndum en aplicació l'article 92 de la CE.

262

5.4.2.- La delegació de competències de l'article 150.2 de la CE.

Celebració del referèndum per la Generalitat de Catalunya.

264

5.4.3.- El referèndum previst a la Llei 4/2010, de 17 de març.

266

5.4.4.- La consulta en aplicació de la Llei 10/2014, de 26 de setembre.

Consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana.

268

5.4.5.- La reforma constitucional (o relectura oberta del text com alternativa).

271

CAPÍTOL 6

El dret a decidir i la seva adequació als principis

i valors fundacionals de la UE.

277

6.1.- L'organització de la UE. Una institució *sui generis*.

278

6.2.- El dret a decidir en el marc jurídic de la Unió Europea.

280

6.2.1.- Els valors de l'article 2 TUE.

283

6.2.2.- El principi democràtic com a fonament de la organització política i institucional de la UE.

285

6.2.3.- El principi de "ciutadania europea".

287

6.2.3.1.- Aplicació política de l'article 7 TUE.

289

6.2.3.2.- El mecanisme de Copenhage.

293

6.3.- El paper de la Unió Europea davant la sistemàtica prohibició d'exercir el dret a decidir d'una minoria territorial d'un Estat membre.

296

6.3.1.- La tutela jurisdiccional davant del TJUE.

298

6.3.2.- La doctrina Bogdandy. Un camí a explorar.

299

6.4.- Secessió i la Unió Europea.

303

6.4.1.- El Brexit. Un cas de secessió de la UE.

304

6.4.2.- Absència de previsió als Tractats de la UE sobre la secessió a l'interior dels Estats membres. La no ingerència com a norma.

306

6.4.3.- El tractament de la secessió (i accessió) de territoris dels Estats membres. Els antecedents.	309
6.4.3.1.- Algèria i la secessió respecte de l'Estat francès.	310
6.4.3.2.- Grenlàndia i la no aplicació dels Tractats de la UE.	311
6.4.3.3.- Els cas del Sarre. Secessió i accessió dins la UE.	312
6.4.4.4.- La reunificació d'Alemanya.	131

CAPÍTOL 7

La posició històrica del nacionalisme espanyol en el debat territorial.

La construcció ideològica de la dissidència i la defensa de la unitat nacional. 315

7.1.- Etapa franquista. La construcció ideològica de la dissidència i la legalització de la repressió.	318
7.1.1.-La formació de quadres del Moviment.	324
7.1.2.- Carl Schmitt i la retòrica de l'amic-enemic.	327
7.1.3.- L'arquitectura jurídica d'un sistema repressor.	333
7.1.3.1.- El dret penal d'autor.	335
7.1.3.2.- Policia política i delictes de rebel·lió.	337
7.1.3.3.- Jurisdiccions especials i cultura de l'excepcionalitat.	339
7.1.4.-La "cruzada" contra el separatisme.	342
7.1.5.-La importància del Dret Administratiu en la cultura jurídica del franquisme.	346
7.2.- El paper de la judicatura franquista.	349
7.2.1.- Normalitzar la repressió de la dissidència política.	349
7.2.2.- La defensa jurisdiccional de la unitat nacional.	351
7.3.- La Transició. Canviar-ho tot per no canviar res.	353
7.3.1.- La impossibilitat de debat polític entorn la unitat de l'Estat espanyol com a llegat del franquisme.	355
7.3.2.- La reforma pactada o pervivència de les elits franquistes.	358
7.3.2.1.- Elits empresarials.	359
7.3.2.2.- Elits polítiques.	363
7.3.2.3.- Elits togades.	368

CAPÍTOL 8

La dreta nacionalista espanyola davant el debat territorial

i el procés sobiranista. Anticatalanisme, legalitat i fractura social. 373

8.1.- Que entenem per dreta nacionalista espanyola contemporània?	376
8.2.- D'Alianza Popular a Partit Popular. La reconfiguració de la dreta nacionalista espanyola.	381
8.2.1.-Alianza Popular com a instrument de supervivència del llegat franquista.	384
8.2.2.-Partit Popular. Sumar la dreta a l'extrema dreta.	387
8.3.- Repertori d'acció política de la dreta nacionalista espanyola.	388
8.3.1.- Anys 1990 a 1996. La judicialització de la política.	389
8.3.2.- Anys 1996 a 2000. El centre polític com espai de moderació fingida.	392

8.3.3.-Anys 2000 a 2004. El patriotisme constitucional com excusa de recentralització.	393
8.3.4.-Anys 2004 a 2010. El retorn de la crispació i el relat la conspiració.	396
8.4.- El Partit Popular davant del procés. 2011-2018.	399
8.4.1.- La majoria del Partit Popular: retòrica nacional i defensa de la llei.	400
8.4.1.1.- La resposta en el pla polític: immobilisme i inflamació verbal.	403
8.4.1.2.- La resposta en el pla judicial: la Brigada Aranzadi.	405
8.5.- L'anticatalanisme. Ciutadans i el relat de la violència.	410
8.5.1.- L'anticatalanisme regionalista. El cas del blaverisme.	412
8.5.2.- L'anticatalanisme català. El cas de Ciutadans com a partit antiprocés.	416

III EXERCICI PRÀCTIC.

El dret a decidir davant la realitat política espanyola. La judicialització del procés en una democràcia legalista.

CAPÍTOL 9

La reivindicació del dret a decidir en les institucions i en la societat civil organitzada.

	423
9.1.- L'autodeterminació en la tradició política catalana. La voluntat d'autogovern en el catalanisme polític.	424
9.1.1.- L'autodeterminació i la legalitat republicana.	430
9.1.2.- L'autodeterminació dins la repressió franquista.	435
9.1.3.- L'autodeterminació en el parlamentarisme català democràtic.	440
9.1.3.1.- Resolució 98/III, de 12 de desembre de 1989.	442
9.1.3.2.- Resolució 229/III, de 27 de setembre de 1991.	442
9.1.3.3.- Resolució 679/V, d'1 d'octubre de 1998.	443
9.1.3.4.- Resolució 944/V, de 17 de juny de 1999.	444
9.1.3.5.- Resolució 1978/VI, de 26 de juny de 2003.	446
9.2.- Contribució del Parlament de Catalunya en la construcció del dret a decidir.	447
9.2.1.- Resolució 631/VIII, de 3 de març de 2010.	448
9.2.2.- Moció 6/IX i 11/IX, ambdues de març de 2011.	449
9.2.3.- Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012.	451
9.3.- Mobilitzacions socials en favor del dret a decidir. Escenaris.	453
9.3.1.- Les consultes municipals. D'Arenys de Munt a Barcelona (2009-2010)	454
9.3.2.- 11/09/2013. La Via Catalana.	458
9.3.3.- 11/09/2014. La V (Gran Via-Diagonal).	461
9.3.4.- 11/09/2015. La Via Lliure a l'Estat propi.	462
9.3.5.- 11/09/2016. Estem a punt.	463

CAPÍTOL 10

Període 2010-2013. La ruptura de les costures clàssiques. 465

- 10.1.- Primers indicis d'un problema polític estructural:
el dèficit d'acomodació mal resolt. 467
- 10.2.- Any 2010. El retorn de CiU al govern de la Generalitat 471
- 10.3.- Any 2011. El Partit Popular com a nou interlocutor. 473
 - 10.3.1.- El control de la justícia (ordinària i constitucional). 475
 - 10.3.2.- L'afer Pérez de los Cobos. 480
 - 10.3.3.- La utilització política del dret. 484
 - 10.3.4.- La creació de l'un enemic. El retorn a Carl Schmitt. 487
- 10.4.- Any 2012. El fracàs del pacte fiscal o la retòrica del no. 489
 - 10.4.1.- El dret a decidir com a principal reivindicació política. 492
 - 10.4.2.- Excepcionalitat o desviació puntual del patró tradicional?. 494
 - 10.4.3.- El Pacte per la llibertat. Acord per a la transició nacional. 496
 - 10.4.4.- L'abandó de l'ambigüitat.
Les primeres tensions dels partits entorn al dret a decidir. 498
- 10.5.- Any 2013. El dret a decidir en el debat institucional. 499
 - 10.5.1.- Resolució 5/X del Parlament de Catalunya.
La declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya. 500
 - 10.5.2.- STC 42/2014, de 25 de març. Una altre sentència polèmica. 503
 - 10.5.2.1.- El suposats efectes jurídics de les declaracions polítiques. 505
 - 10.5.2.2.- El reconeixement del dret a decidir per part del TC. 509
 - 10.5.3.- El control de constitucionalitat del procés. 513

CAPÍTOL 11

Any 2014. Cap un exercici efectiu del dret a decidir: el 9-N. 515

- 11.1.- Els moviments polítics per exercir el dret a decidir. 516
- 11.2.- Tramitació de la sol·licitud a l'Estat espanyol per la delegació de la
competència per la celebració d'un referèndum a la Generalitat de Catalunya. 518
 - 11.2.1.- Problema de legalitat o de voluntat política? 519
 - 11.2.2.- El tractament mediàtic de la negativa del Govern espanyol. 521
- 11.3.- El procés de participació ciutadana del 9-N.
Preparació, execució i conseqüències. 524
 - 11.3.1.- Decret 129/2014, de 27 de setembre, de convocatòria del 9-N 526
 - 11.3.2.- Suspensió de la consulta del 9-N. Els malabarismes jurídics del TC. 531
 - 11.3.3.- Denúncia de l'ús i abús de l'article 161.2 CE. 533
 - 11.3.4.- Contingut i efectes de la suspensió: aturar el procés. 536
 - 11.3.5.- Anàlisi de les STC 31/2015 i 32/2015.
Cap a un tancament de la via política a partir
d'una jurisprudència restrictiva. 538

11.3.5.1.- És viable la celebració d'un referèndum per la Generalitat de Catalunya amb l'actual marc constitucional espanyol?	539
11.3.5.2.- El 9-N. Consulta, procés participatiu o referèndum encobert?	543
11.4.- Conseqüències polítiques i jurídiques del 9-N.	546
11.4.1.- Celebració del 9-N. Desafiament consumat.	548
11.4.2.- Querrela contra el Govern de la Generalitat. La Fiscalia General de l'Estat entra en joc	551
11.4.3.- STC 138/2015, de 11 de juny. Anul·lació definitiva del 9-N.	553

CAPÍTOL 12

Any 2015. Eleccions plebiscitàries del 27-S.

L'inici de la unilateralitat. 557

12.1.- 27-S. El plebiscit.	559
12.1.1.- El caràcter d'eleccions excepcionals del 27-S.	559
12.1.2.- Sobre la naturalesa plebiscitària del 27-S.	562
12.1.3.- Victòria o derrota al plebiscit?	566
12.2.- Majoria absoluta independentista al Parlament i el full de ruta. El camí de la desconexió.	570
12.2.1.- La Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2015 del Parlament de Catalunya sobre l'inici del procés polític a Catalunya.	573
12.2.2.- L'inici de la unilateralitat. O la prevalença del principi democràtic.	576
12.3.- La STC 259/2015 i el principi de legalitat.	578
12.3.1.- Anàlisi comparativa entre la STC 259/2015 i la STC 42/2014.	580
12.3.2.- El fonamentalisme constitucional i la limitació del debat polític.	583
12.3.3.- Aspectes col·laterals que singularitzen la STC 259/2015.	586
12.4.- La reforma de la LOTC. La intensificació del paper del TC en el procés sobiranista.	589
12.4.1.- La modificació de la LOTC com a resposta a la unilateralitat del procés.	591
12.4.2.- Anàlisi i abast de la reforma a partir dels tres vots particulars en les STC 185/2016 i 215/2016.	595
12.4.2.1.- Sobre els límits del legislador ordinari en la configuració del model de justícia constitucional.	596
12.4.2.2.- Sobre la constitucionalitat (article 92.4.b i c) de les mesures d'execució.	599
12.4.2.2.1.- La suspensió de funcions i la col·lisió amb el dret fonamental Previst en l'article 23 CE.	600
12.4.2.2.2.- La suspensió de funcions i el seu caràcter de mesura punitiva.	604
12.4.2.3.- L'alteració del model constitucional del control de l'article 155 CE.	607

CAPÍTOL 13

Anys 2016-2017. Enfrontament institucional.

Del dret a decidir a l'exercici del dret a l'autodeterminació.	611
13.1.- La via dels incidents d'execució amb la justícia penal com a teló de fons.	613
13.1.1.- Incident d'execució de la Resolució 5/XI. ATC 141/2016, de 19 de juliol.	615
13.1.2.- Incident d'execució de la Resolució 263/XI. ATC 170/2016, de 15 de novembre.	618
13.1.3.- Incident d'execució de la Resolució 306/XI. ATC 24/2017, de 14 de febrer.	621
13.2.- Regulació i convocatòria del referèndum d'autodeterminació i reacció del TC.	625
13.2.1.- Anàlisi de la Llei 19/2017, del 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació. STC 114/2017.	627
13.2.1.1.- Sobre la condició de Catalunya com a subjecte polític sobirà.	629
13.2.1.2.- Escenaris: DUI o Eleccions autonòmiques.	631
13.2.1.3.- STC 114/2017.	633
13.2.2.- Anàlisi de la Llei 20/2017, de 8 de setembre de transitorietat jurídica i fundacional de la República.	635
13.2.2.1.- Successió d'ordenaments i administracions.	637
13.2.2.2.- Drets i deures.	640
13.2.2.3.- Sistema institucional.	641
13.2.2.4.- El poder judicial i l'administració de justícia.	644
13.2.2.5.- Finances.	645
13.2.2.6.- Procés constituent.	646
13.2.2.7.- STC 124/2017.	647
13.3.- Els actes de preparació del referèndum. La via unilateral.	649
13.3.1.- Decret 139/2017, de convocatòria del Referèndum d'Autodeterminació de Catalunya.	651
13.3.2.- Decret 140/2017, de 6 de setembre, de normes complementàries per a la realització del Referèndum d'Autodeterminació de Catalunya.	653
13.3.3.- Resolució 807/XI del Parlament de Catalunya i ATC 126/2017.	660
13.4.- La celebració del referèndum. L'1-O.	665
13.4.1.- Conseqüències jurídiques.	666
13.4.1.1.- Prohibició del TC.	666
13.4.1.2.- Vulneració de l'exercici de l llibertat d'expressió.	667
13.4.1.3.- Vulneració del dret a la integritat física.	669
13.4.2.- Conseqüències polítiques:	670
13.4.2.1.- "A por ellos".	672
13.4.2.2.- Ruptura sentimental i victòria de la democràcia.	674
13.5.- La Declaració Unilateral d'Independència de Catalunya.	676
13.5.1.- La declaració suspesa.	677
13.5.2.- La declaració efectiva no publicada.	680
13.5.3.- L'exercici de la política en el marc de l'alegalitat.	683

CAPÍTOL 14

Tardor de 2017. Les conseqüències de la ruptura. 687

14.1.- El trànsit de la justícia constitucional a la justícia penal. La resposta del Tribunal Constitucional davant la ruptura.	691
14.1.1.- La desnaturalització del Tribunal Constitucional. ATC 126/2017.	692
14.1.2.- La Constitució com a camisa de força on encabir el debat polític. ATC 123/2015.	694
14.1.3.- Posició d'alienitat a l'ordenament constitucional i estatutari. ATC 144/2017.	697
14.2.- El <i>Lawfare</i> . O la criminalització del procés.	699
14.2.1.- Criminalitzar la dissidència política.	701
14.2.2.- Algunes notes prèvies sobre l'activisme judicial.	705
14.2.3.- Les dificultats legals de criminalització del procés.	707
14.2.3.1.- La despenalització de la rebel·lió sense violència o rebel·lió impròpia.	709
14.2.3.2.- La despenalització del referèndum. L'antecedent basc.	713
14.2.4.- Aplicació del nou dret penal de l'enemic al moviment sobiranista.	716
14.2.5.- El judici polític al sobiranisme.	721
14.3.- La confirmació d'un Estat dual. El desplegament de l'excepcionalitat.	724
14.3.1.- Elements que confirmen el desplegament d'un Estat dual.	728
14.3.2.- L'avantsala de la dualitat. L'Operació Catalunya.	731
14.3.3.- La concreció de l'excepcionalitat. L'aplicació de l'art. 155 CE.	735
14.3.3.1.- Dret constitucional d'excepció.	738
14.3.3.2.- Estructura formal del precepte.	742
14.3.3.3.- Aplicació de l'art. 155 CE al cas català.	744
14.3.3.3.1.- Requeriment del Govern espanyol.	744
14.3.3.3.2.- Desatenció del requeriment per part del president de la Generalitat.	746
14.3.3.3.3.- Intervenció del Senat.	748

CONCLUSIONS. 751

BIBLIOGRAFIA.

1.- Manuals.	759
2.- Capítols de llibre o articles publicats en revistes especialitzades.	786
3.- Articles en premsa escrita o digital.	803
4.- Jurisprudència.	810
5.- Diaris de Sessions.	812
6.- Resolucions parlamentàries	813

ABREVIATURES

ADE: Acción Democrática Española
AMI: Associació de Municipis per a la Independència
AN: Audiència Nacional
ANC: Assemblée Nacional Catalana
AP: Alianza Popular
AR: Acción Regional
ATC: Auto Tribunal Constitucional
BCE: Banc Central Europeu
BNG: Bloque Nacionalista Galego
BOE: Butlletí Oficial de l'Estat
BOGC: Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya
CCAA: Comunitats Autònomes
CEDA: Confederació Espanyola de Dretes Autònomes
CEE: Comunitat Econòmica Europea
CDC: Convergència Democràtica de Catalunya
CE: Constitució Espanyola
CEDH: Conveni Europeu de Drets Humans
CESID: Centre Superior d'Informació de la Defensa
CIOC: Comissió d'Investigació sobre l'Operació Catalunya
CiU: Convergència i Unió
CDS: Centro Democrático y Social
CGPJ: Consell General del Poder Judicial
C's: Ciudadans – Partido de la Ciudadanía
CATN: Consell Assessor per a la Transició Nacional
CGE: Consell de Garanties Estatutàries
CP: Codi Penal
CP: Coalición Popular
CSQEP: Catalunya Sí Que Es Pot
CUP: Candidatures d'Unitat Popular

DGS: Direcció General de Seguretat
DS: Democràcia Social
DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSPC: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya
DSS: Diario de Sesiones del Senado
DUI: Declaració Unilateral d'Independència
EA: Eusko Alkartasuna
EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya
ENA: École Nationale d'Administration
ERC: Esquerra Republicana de Catalunya
ETA: Euskadi Ta Askatasuna
FAES: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
FET: Falange Española Tradicionalista
FJ: Fonamentació Jurídica
FN: Front Nacional
FN: Fuerza Nueva
GAL: Grupo Antiterrorista de Liberación
ICPS: Institut de Ciències Polítiques i Socials
IC-V: Iniciativa per Catalunya – Verds
IU: Izquierda Unida
JONS: Juntas de Ofensiva Nacional-Socialista
JxS: Junts pel Sí
LOFCA: Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes
LOHPA: Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic
LOPJ: Llei Orgànica del Poder Judicial
LORMR: Llei Orgànica Reguladora de Modalitats de Referèndum
LOTC: Llei Orgànica del Tribunal Constitucional
LPA: Llei de Procés Autonòmic
MES: Moviment d'Esquerres
MSI: Moviment Social Italià
NSDAP: Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei
OAC: Oficina Antifrau de Catalunya
PDD: Plataforma pel Dret a Decidir
PDP: Partit Demòcrata Progressista

PIB: Producte Interior Brut
PL: Partido Liberal
PNB: Partit Nacionalista Basc
PP: Partit Popular
PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
RC: Reglament del Congrés dels Diputats
RD: Reforma Democrática
RS: Reglament del Senat
RUI: Referèndum Unilateral d'Independència
RTVE: Radio Televisión Española
SI: Solidaritat Catalana per a la Independència
SNP: Scottish National Party
STC: Sentència Tribunal Constitucional
STS: Sentència Tribunal Suprem
UCD: Unión de Centro Democrático
UDC: Unió Democràtica de Catalunya
UDEF: Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal
UDPE: Unión del Pueblo Español
UE: Unió Europea
UNE: Unión Nacional Española
UPN: Unión del Pueblo Navarro
UPyD: Unión, Progreso y Democracia
USP: Unión Social Popular
TEDH: Tribunal Europeu de Drets Humans
TFUE: Tractat Fundacional de la Unió Europea
TGC: Tribunal de Garanties Constitucionals
TJUE: Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TOP: Tribunal d'Ordre Públic
TS: Tribunal Suprem
TSJC: Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
TUE: Tractat de la Unió Europea
TC: Tribunal Constitucional

Presentació, estructura, mètode i objectius.

La importància d'identificar un problema polític i la seva adequació al dret constitucional.

Sembla existir un cert consens en considerar el Dret Constitucional com aquella ciència encarregada d'estudiar la Teoria de l'Estat i de la Constitució. Això no treu, però, que el Dret Constitucional, com qualsevol altre branca del dret, tingui a parer meu una clara vocació pràctica. És a dir: la seva missió principal és la de facilitar una comprensió global del conjunt del sistema per procedir, en termes jurídics, a l'explicació de les relacions de poder que emergeixen en el marc d'una determinada comunitat política. Es tracta, doncs, de procedir a una recerca del que està succeint en un determinat context o moment, fer retrospectiva en el sentit de copsar què en diu la història, envoltar la problemàtica del seu context social i polític, i tractar de determinar quina pot ser l'evolució futura d'aquesta problemàtica. Tot plegat, es clar, sense renunciar a influenciar sobre aquesta realitat objecte d'estudi amb formulacions i anàlisis en el seu desenvolupament¹.

Per consegüent, la matèria sobre la qual ha de treballar l'estudiós del Dret Constitucional només pot ser una: la realitat jurídica i política de l'Estat en el qual l'investigador desenvolupa la seva tasca. En aquest sentit, si el que es pretén mitjançant l'hermenèutica és reconèixer i considerar un nou fenomen jurídic en un marc constitucional concret, es fa difícil renunciar a dos elements externs al sistema que poden ajudar a aquesta composició². El primer ja està dit: és la realitat social i política amb la qual el fenomen estudiat interactua. I és que una formulació jurídica no pot resultar aliena o indiferent a la realitat a la qual va destinada, si no vol caure en la utopia. O en l'idealisme. El segon, el recurs al dret comparat i a la història. Recurs que

¹ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 8ª reimpressió. 2017. Pàg. 101. Concretament escriu Heller que “*Si el Estado es una unidad que actúa en la realidad histórico-social, no podemos esquivar el examen, siquiera sea somero, de la difícil cuestión referente al carácter de esta realidad social. El punto de partida ha de ser aquí la fundamental e incommovible afirmación de que la realidad social es efectividad humana, es realidad efectuada por el hombre*”.

² Barceló, Mercè. “El reconocimiento y construcción del derecho a decidir en el sistema constitucional español”. AAVV, *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona. Atelier. 2015. Pàg. 91-92.

permet detectar aquelles arrels internes o externes que, malgrat no ser evidents en un principi, podrien resultar vitals en l'objectiu de construir una realitat jurídica ja existent i viva en altres ordenaments jurídics o en altres moments del passat.

Resulta pertinent, doncs, posar de manifest un previ desacord amb el positivisme jurídic formalista; sobretot en l'instant en què exigeix del constitucionalista la més absoluta –i alhora acientífica– reducció de la vida de l'Estat a la mera legalitat. O, dit d'una altre manera, al seu ordenament jurídic. Això és el mateix que identificar comunitat política i dret. Ergo: tot allò que succeeix a la vida d'un Estat, tots els problemes que sorgeixen en el seu si, comencen i acaben en la literalitat de les normes jurídiques. M'estimo més la màxima de Georg Jellinek conforme a la qual l'estudiós del Dret Constitucional, com qualsevol altre jurista, li correspon contribuir a la millora de la situació jurídica de l'Estat en el qual conviu³. Per fer-ho; és a dir, per prendre partit en el progrés d'allà on el jurista es relaciona, aquest té la obligació d'implicar-se i impregnar-se a fi de comprendre la realitat jurídica i política que pretén estudiar. És aleshores quan un pren consciència, tal i com deia Heller, que la vigència i l'eficàcia de les normes de dret positiu depenen de variables tals com l'espai i el temps⁴. Aquest treball analitza les diverses formes en que un analista del Dret Constitucional s'enfronta a una realitat política i jurídica.

1.- Presentació. El cas català.

Catalunya –i també l'Estat espanyol– ha viscut els darrers anys diversos processos polítics de distinta rellevància. Processos que han nascut amb la voluntat de modificar aspectes nuclears del propi sistema polític espanyol. Deixant de banda el procés de Transició sobre el qual s'ha escrit molt; tal vegada un dels més importants hagi estat el procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Un procés, però, que va tenir la singularitat d'acabar derivant en un altre procés, aquest de clara naturalesa judicial, en virtut dels set recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la

³ Jellinek, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991.

⁴ Heller, Hermann. *La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*. Madrid: Fondo de Cultura Económica del España, 1995.

norma institucional bàsica catalana⁵. El resultat és sabut: d'un procés de reformulació del marc autonòmic a partir d'una proposta engegada des del Parlament de Catalunya es va acabar parlant –i molt– d'un procés judicial, situant el Tribunal Constitucional com a epicentre de la lluita política entre partits. La sentència dictada pel Tribunal va esdevenir l'inici d'un nou procés; aquest d'una naturalesa més complexa i que, com veurem al llarg del treball, ha estat –i està sent encara avui– una prova de foc per la democràcia espanyola.

Aquest darrer gran procés és allò que la premsa i la pròpia política han denominat “procés sobiranista”. Aquest ja no té per objecte revisar el model d'Estat de les autonomies sorgit de la transició a partir d'una reforma del marc estatutari, sinó que pivota sobre una voluntat molt diferent. O dit amb altres paraules: si el motor del procés de reforma engegat –al menys formalment– el 30 de setembre de 2005 era proposar un canvi en les relacions entre l'Estat i les Comunitats Autònomes a partir de modificar part de l'edifici del que s'ha denominat *bloc de constitucionalitat*, el motor que engega el procés sobiranista és l'exercici d'allò que s'ha vingut denominant *dret a decidir*⁶. Aquest salt en les aspiracions de bona part de la societat catalana no ha estat fruit d'un instant de rauxa o d'un ensinistrament de la classe política per crear una cortina de fum. Al contrari, entre un procés polític i l'altre transcorre un període d'alta intensitat en el qual es produeix un fenomen que mai abans s'havia vist a la història política i judicial espanyola: que un Estatut d'Autonomia votat en referèndum a Catalunya després de ser negociat i aprovat, primer al Parlament, després al Congrés dels Diputats passant pel Senat, i aprovat per referèndum popular, acabi retallat pel Tribunal Constitucional. Utilitzo el verb *retallar* atès que va ser l'expressió que més es va utilitzar, si més no, en la premsa política del moment.

⁵ Tot l'afer de l'Estatut català va provocar el restabliment del recurs previ d'inconstitucionalitat mitjançant la Llei Orgànica 12/2015, de 22 de setembre, del Tribunal Constitucional per l'establiment del recurs previ pels projectes de Llei Orgànica d'Estatut d'Autonomia o de la seva modificació.

⁶ Tant a Catalunya com a l'Estat espanyol, l'expressió *dret a decidir* va irrompre en l'escena política (i de la comunicació política) cap a l'any 2003. El primer en utilitzar-la amb certa força mediàtica va ser el lehendakari Juan José Ibarretxe en impulsar el conegut “Pla Ibarretxe”. Aquest incloïa un nou estatut polític per la comunitat d'Euskadi. Anys abans, concretament l'any 1978, el Parlament del Quebec ja s'havia referit al dret a decidir del Quebec en una moció presentada i debatuda. Deia així: “that Quebecers alone are entitled to decide their constitutional future, in accordance with the rules and dispositions the Assembly wishes to adopt”. Vegeu, en aquest sentit, Rocher, François i Gillbert, Marie-Christine “Chapter Five: The Parliament of Quebec: The Quest for Self-Government, Autonomy and Self-Determination” a Lecours, André i Laforest, Guy (eds), *Parliaments in autonomous nations*. Brussels: Peter Lang, 2005, citat per Corretja, Mercè “Elementos para la construcción del derecho a decidir a partir del derecho comparado” AAVV, *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona. Atelier. 2015. Pàg. 42.

Resulta del tot evident que allò s'ha anomenat *desafío catalán* ha transitat sempre per la incertesa⁷. Una incertesa derivada del marc polític –però també jurídic– en el qual el procés sobiranista resta obligatòriament instal·lat. No és fàcil determinar els vectors a partir dels quals tota aspiració d'exercici del dret a decidir encaixa amb el marc constitucional de l'Estat matriu en el qual el subjecte o *demos* que vol exercir-lo en forma part. Com tractaré d'explicar al llarg d'aquest treball, el Dret Constitucional, així com el Dret Constitucional comparat i el Dret Internacional Públic, ofereixen prou antecedents per assegurar que tota aspiració de canvi d'estatus polític exercit des de la més profunda convicció democràtica i en absència total de violència, té encaix en la legalitat interna i internacional. O n'hauria de tenir. Aquesta és, si més no, la teoria.

Però que succeeix en la pràctica? *A priori* succeeix, si més no en l'àmbit de l'Estat espanyol –que és el marc en el qual es circumscriu aquest estudi–, allò que Ignacio Sánchez-Cuenca denomina la confusió nacional⁸. O el que és el mateix: la reacció del nacionalisme espanyol, que ha mutat primer en patriotisme constitucional i després en un neoconstitucionalisme excoent, que s'afanya a confondre democràcia amb text constitucional i la defensa de la Constitució amb exaltació de la nació espanyola, entesa aquesta com a pàtria comú i indivisible. Aleshores irromp en el debat públic un nacionalisme anti-espanyol, l'única pretensió del qual és la fragmentació de la sobirania nacional i la divisió de la unitat de la nació espanyola. A partir d'aquestes premisses el debat ja no és polític, sinó que assoleix dimensions de confrontació entre bàndols. Les demandes de la majoria del poble català expressades cívicament i pacíficament, tant al carrer com a les institucions (Parlament, Govern i Ajuntaments),

⁷ L'Expressió *desafío catalán* no neix amb el procés sobiranista. Es remunta a una editorial publicada al diari *Le Monde* el 10 de febrer de 1976 i titulada *Le défi catalan*. L'editorial narra l'èxit de les grans manifestacions que Barcelona va viure l'1 i el 8 de febrer de 1976 convocades per l'Assemblea de Catalunya. La BBC va explicar-les com “els més importants esdeveniments polítics oposicionistes ocorreguts a Espanya des del final de la Guerra Civil”. De fet va ser un primer –i molt important– èxit de la internacionalització de les demandes polítiques catalanes: llibertat, amnistia i Estatut d'Autonomia”. Vegeu, en aquest sentit, Guillaumet, Jaume (ed.) *El desafiament català. Un relat internacional de la transició*. Barcelona: L'Avenç. 2014.

⁸ Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana*. Madrid: Libros de la Catarata. 2018. La tesi de Sánchez-Cuenca, que defensarem també en aquest treball, es basa en plantejar una democràcia espanyola que, pel que fa a la qüestió nacional i als seus polítics i intel·lectuals, no sap i no admet una nació a l'Estat espanyol diferent de l'espanyola. No hi ha un reconeixement a la plurinacionalitat que permeti obrir un debat sobre com i en quines condicions conciliar un segment ampli de la ciutadania majoritari a Catalunya que no es sent espanyola i que vol decidir per vies democràtiques el seu futur polític.

esdevenen una amenaça a la base mateixa del sistema democràtic-constitucional. Una amenaça anti-espanyola⁹.

La particularitat catalana és que la demanda del dret a decidir és, avui, àmpliament compartida per una majoria social i política en la mesura que l'exercici del dret en qüestió és vist com un element normal dins un sistema democràtic. De fet, l'estudi del *dret a decidir* no és només una qüestió catalana. O com a molt, espanyola. També el Canadà, el Regne Unit o Itàlia existeix un debat en seu acadèmica que té per objecte donar cos al dret a decidir al costat de disciplines, per dir-ho així, que hi tenen punts de connexió: el dret a l'autodeterminació, el dret de les minories nacionals o les teories de la secessió. Al voltant de totes elles irromp un pal de paller que les vincula o agermana: el principi democràtic. El dret a decidir, doncs, apareix com un veritable dret d'encaix constitucional i projecció col·lectiva que possibilita als ciutadans d'una comunitat territorialment localitzada, democràticament organitzada i econòmicament viable, l'expressió ~~expressar~~, mitjançant un procediment democràtic, de la voluntat de redefinir el *dèficit d'acomodació* dins l'Estat en el qual conviuen. S'inclou, dins del ventall de possibilitats que ofereix aquest canvi d'estatus polític i jurídic, la federació, la confederació i, fins i tot, la creació d'un Estat independent.

2.- Estructura del treball.

L'anomenat *procés sobiranista* el motor del qual, com s'ha dit, és la voluntat d'exercici del dret a decidir, té un clar inici en el temps. Un inici que en aquest treball coincideix amb el que hem anomenat els *antecedents, període* en el qual s'analitza el final del pacte constitucional. O el que és el mateix: l'esgotament del model autonòmic emanat de la Constitució de 1978 malgrat que aquesta, en essència, no fixa quin és i com s'ha de desenvolupar aquest model¹⁰. El legislador va fiar l'arquitectura territorial

⁹ Vegeu Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional...* Cit. Pàg. 88-89. Com explicarem en el capítol 7, la pretensió de posar en dubte la unitat de la nació espanyola amb la voluntat de propiciar un debat polític és vist, pel nacionalisme espanyol que va des del centre dreta a l'extrema dreta, com una provocació; un enfrontament capaç de despertar la dialèctica amic-enemic teoritzada per Carl Schmitt al clàssic *El concepto de lo político* per tal de combatre aquesta voluntat. Com és veurà, la política es transforma en una guerra. La diferència és que la batalla es trasllada a l'àmbit judicial a partir de tècniques del *Lawfare* o guerra judicial.

¹⁰ Als inicis de la vigència de la Constitució va gaudir de certa popularitat entre els estudiosos del dret constitucional l'afirmació del professor Cruz Villalón de que si un jurista persa volgués conèixer el sistema jurídic i polític espanyol a partir de la lectura de la Constitució de 1978, li seria impossible esbrinar, deduir o determinar el model d'Estat que recull. I lluny d'imputar-se aquest desconeixement a la

al disseny estatutari que en farien les comunitats autònomes i a la interpretació del Tribunal Constitucional. I ha estat precisament el fre que aquest ha imposat a partir d'una lectura restrictiva dels Estatuts de *segona generació* la que ha fet irrompre, en la societat primer i en la majoria de la classe política després, la necessitat que la ciutadania de Catalunya pugui ser interpel·lada sobre la naturalesa de la relació que volen amb l'Estat espanyol, sense descartar cap fórmula¹¹.

Tanmateix, aquesta part dels antecedents –i, més concretament, el capítol primer del treball– s'endinsa, encara que ho fa succintament, en els mites d'un altre procés polític, el de la Transició. Ho fa en la mesura que el procés sobiranista no s'entén, o no s'entén del tot, sinó s'analitza el progressiu deteriorament del relat oficial de la Transició i del que va ser el seu element nuclear: la Constitució de 1978. La impossibilitat d'interpretar el text constitucional de forma oberta o inclusiva a fi i efecte de donar cobertura jurídica a l'exercici del dret a decidir, ha transformat la norma suprema de l'ordenament jurídic espanyol en un mur insalvable o en una veritable camisa de força¹². Com veurem al llarg del treball, aquesta és la interpretació que ofereix, avui en dia, la pròpia jurisprudència del Tribunal Constitucional quan ha estat cridat a pronunciar-se sobre el problema polític català en no poques ocasions. La dicotomia és, doncs, clara: o reforma de la Constitució o qualsevol exercici del dret a decidir esdevé inconstitucional¹³.

manca de perícia del jurista, seria la indefinició de la norma constitucional, en quan a la regulació del model de distribució territorial del poder, qui tindria la responsabilitat última de la indefinició. Cruz Villalón, Pedro: “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid*. Núm. monográfico 4 (1981). Pàg. 53-63. Vegeu del mateix autor: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 2007.

¹¹ En relació al qualificatiu d'Estatuts de segona generació, Carles Viver vincula la denominació a aquella reforma de lleis institucionals bàsiques que tenien com objectiu introduir millores rellevants a l'autogovern de les respectives comunitats autònomes. Tot i que al final del cicle, la voluntat transformadora de l'Estatut català hagi servit més a altres comunitats que a Catalunya. Viver, Carles. *La voluntad transformadora del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Fundació Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico. 2012.

¹² L'expressió “camisa del força” va ser utilitzada per primer cop per la Cort Suprema del Canadà en el seu conegut dictamen sobre la secessió unilateral del Quebec. En el seu origen, l'expressió venia a suggerir que la Constitució lluny de significar un fre a aspiracions democràticament expressades per la majoria de la societat d'una regió (com era la voluntat dels quebequesos de celebrar un referèndum sobre la secessió respecte del Canadà) havia d'esdevenir un marc o punt de trobada per possibilitar-ho. Sobre aquesta qüestió en parlarem al llarg del treball.

¹³ La sentència del Tribunal Constitucional 138/2015, d'11 de juny, dictada amb motiu de la impugnació per part de l'Estat espanyol del 9N és clara en aquest sentit –i cita els antecedents jurisprudencials més immediats– en exposar (FJ 5): “[...] Hemos afirmado recientemente en la STC 31/2015 (FJ 6) que “el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos

El capítol segon –dins d’aquesta part dels antecedents– analitza succintament com la insatisfacció de la majoria de la societat i de la política catalana amb el marc constitucional espanyol evoluciona cap a un procés de reforma estatutària. Com explicarem, aquest procés reclama, entre moltes qüestions, un reconeixement de la nació catalana¹⁴. Però la demanda catalana, tal i com ha estudiat Luisa Elena Delgado, es torna incompatible amb els postulats democràtics constitucionals i les pulsions nacionalistes espanyoles heretades del franquisme¹⁵. Els principals elements configuradors de la reforma estatutària no poden ser assumits dins un marc constitucional que imposa una única nació. I en la mesura que són il·legals, han de ser combatuts des de la legalitat, exclouent-los del debat polític. S’entra, així, en un procés de *judicialització de la política* a partir de la reforma de l’Estatut que ja no s’abandonarà durant tot el procés sobiranista.

La STC 31/2010 despertarà un nou fenomen que s’expressarà d’acord amb la lògica dels moviments socials: acció col·lectiva que surt al carrer per transformar la societat a partir d’un aprofundiment del sistema democràtic¹⁶. Sorgirà un potent moviment sobiranista que englobarà partits polítics, societat civil i altres actors que analitzarem, que reclamarà ser interpellat davant del que és considera un fracàs i una injustícia. O el que és el mateix: una part important de la societat catalana reclamarà exercir el dret a decidir a partir de la creació d’un *demos* diferent al *demos* que coneixíem fins ara. Aquesta fragmentació del *demos* comportarà que una part de la

constitucionales de reforma”, dado que, como hemos reiterado en varias ocasiones, cabe acudir a cuantas vías sean compatibles con el Texto constitucional, ya que “el planteamiento de concepciones que pretenden modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución”. Feta, però, aquesta referència, hi ha autors com Pérez Royo que veuen la reforma de la Constitució Espanyola com una empresa inviable. Vegeu: Pérez Royo, Javier. *La reforma constitucional inviable*. Madrid. Libros de la Catarata. 2015.

¹⁴ La proposta de l’Estatut aprovada al Parlament de Catalunya inclou un article primer en el qual es diu que “Catalunya és una nació”.

¹⁵ Delgado, Luisa Elena. *La nación singular. Fantasías de la normalidad democrática española (1996-2011)*. Madrid. Siglo XXI. 2014. Aquesta impossibilitat –quan no el temor– de debatre sobre determinats aspectes com el ja citat de la unitat de la nació espanyola, és allò que la professora Paloma Aguilar en diu “llegats del franquisme”. Vegeu Aguilar, Paloma. *Justicia, política y memoria: Los legados del Franquismo en la Transición española*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Febrer 2001.

¹⁶ Sobre els diversos sentits de l’acció política col·lectiva, vegeu Vallès, Josep Maria. *Ciència Política*. Barcelona: Ariel. 2000.

comunitat política vulgui prendre una decisió col·lectiva –vital com és la creació o no d'un nou Estat– al marge de la comunitat fins ara coneguda. El subjecte de la democràcia queda qüestionat, sorgint un problema polític de complicada gestió, si més no vol gestionar-se al marge de la política i prescindint dels instruments de democràcia participativa directa.

L'experiència de l'Estatut, vista avui des de la perspectiva que ofereix el temps, ens aporta una sèrie de materials que anticipen quins seran els vectors que configuraran la resposta que adoptarà l'Estat espanyol davant del conflicte. Un primer element, de caràcter generalista, és que en política una cosa és la teoria i una altra de ben diferent la pràctica. O dit d'una altra manera: la pràctica, en política, assoleix tal complexitat, esdevé un exercici tant i tant polièdric, que fa gairebé impossible predir el seu comportament des d'una vessant teòrica. Aquesta diferència entre debat científic i la posada en funcionament de la maquinària política és el motiu pel qual el treball està dividit en dues grans parts: *el marc teòric i l'exercici pràctic*. Deia abans que l'experiència de l'Estatut ens aporta elements d'anàlisi que no en podem prescindir. És per això que abans d'endinsar-se en la part teòrica, el capítol segon constitueix un exercici de l'anàlisi teòrico-pràctica (més pràctica que teòrica) del procés de reforma de l'Estatut. Aquest procés ha estat capaç de condensar en poc temps els defectes de la democràcia espanyola a l'hora d'oferir una resposta política a un problema d'encaix territorial d'una nacionalitat dins l'Estat espanyol.

La primera part del treball –la que anomenem marc teòric– aborda els elements jurídics que, a parer nostre, fan políticament possible i jurídicament viable l'exercici del dret a decidir dins el marc constitucional espanyol¹⁷. En altres paraules: aquesta primera part ofereix eines que permetrien construir la base d'una solució política al conflicte català i espanyol. En aquest sentit, el capítol tercer del treball parteix d'una anàlisi prèvia: exposa els elements principals del moviment sobiranista català i com els fets succeïts d'ençà de l'any 2012 els ha afectat en la clivella d'identificació nacional. El procés sobiranista català ha transitat en paral·lel a una nova configuració del mapa de partits polítics. A mesura que el procés ha avançat, els partits han anat cercant la seva ubicació al voltant d'aquest espai de debat i controvèrsia sobre la configuració –o no–

¹⁷ En aquest punt del treball seriem contraris a la tesi de Herman Heller, segons la qual “[...] *el juicio sobre lo posible político se obtiene de la valoración de lo político real*”. Vegeu Heller, Hermann. *Teoría del Estado...* Cit. Pàg. 86. És a dir, mentre que Heller defensa que la política possible s'extreu de la valoració l'experiència política real, nosaltres partim d'un judici més agosarat en la mesura que res de l'experiència política real que analitzarem al llarg del treball fa pensar que les teories que formularem puguin ser portades a terme; si més no en aquesta generació.

d'un *demos* polític català. Val a dir que, d'aquests partits, uns han actuat de motor a les demandes socials i han traslladat la voluntat d'exercir el dret a decidir a les institucions catalanes, tot defensant una postura clarament independentista. Els altres, han combatut l'exercici del dret a decidir també des de les institucions.

Però el que ens interessa emfatitzar en aquest capítol és com una majoria social expressada a les urnes, de forma pacífica, transversal i intergeneracional, s'ha combinat per defensar la necessitat de *decidir* amb un impuls des del Parlament de Catalunya i des del Govern de la Generalitat. Aquests dos actors –Parlament i Govern– han estat els que han vehiculat políticament la demanda civil.

Al seu torn, el capítol quart fa referència a l'aparició del dret a decidir com un nou dret propi del segle XXI. Un dret de nova formulació deslligat del dret a l'autodeterminació per bé que encara hi resta vinculat en alguns aspectes, sobretot teòrics. En aquest sentit, aquest capítol quart analitza el concepte a partir de l'ajuda que ofereix la Teoria Política, la Filosofia del Dret i, naturalment, el Dret Constitucional democràtic. Com es veurà, tampoc el llenguatge polític és aliè al debat que suscita la reivindicació de l'exercici del dret a decidir. És en aquest punt del treball on resulta no només necessari sinó pertinent enfrontar el dret a decidir –i els principis que la seva aplicació posa en joc– amb el principi d'indissolubilitat de l'Estat; ambdós, evidentment, principis legitimadors de les democràcies occidentals. Ja avanço ara que la *preeminència del principi democràtic*, a resultes d'una interpretació evolutiva dels drets democràtics, fa que la possibilitat d'exercici del dret a decidir, prèvia formulació d'un acord polític i normatiu, seria una solució al conflicte que viu Catalunya i l'Estat espanyol. Veurem, també, perquè no ha pogut donar-se aquesta solució.

Un altre aspecte sobre el qual el dret a decidir no es pot deslligar, és el relatiu a les teories de la secessió. És per això que abans d'analitzar les condicions i les objeccions –sempre teòriques– que avalen el desplegament del relat, resulta interessant cercar en les arrels de la teoria i de la filosofia política que estudia la secessió; les causes de legitimació que vertebraven, també, el dret a decidir. Cal no oblidar que entre els resultats de l'exercici del dret no només es contemplen solucions d'autodeterminació interna; també existeix allò que s'ha anomenat autodeterminació externa o secessió. No és aquesta una circumstància menor ja que permet descartar, al menys d'entrada, que el

fonament teòric d'una opció independentista sigui l'exercici del dret d'autodeterminació dels pobles¹⁸.

La voluntat d'explorar aquests conceptes inherents a la Teoria Política i al Dret Internacional esdevé necessari en la mesura que una part molt significativa de la societat catalana –que no s'ha mesurat mai per què no s'ha fet un referèndum– i una majoria parlamentària –aquesta sí– sostinguda en el temps, han arribat a la conclusió que el millor per a Catalunya és emancipar-se de l'Estat espanyol per esdevenir un Estat sobirà. És allò que Albert Hirschman va teoritzar en el que avui és considerat un concepte clàssic de l'Economia i la Ciència Política: la *sortida*¹⁹. *Sortida* –aquí n'hem dit emancipació– com alternativa a quedar-se per protestar i alçar la *veu* davant el trencament de la *lleialtat* arrel de l'afer estatutari²⁰.

En la mesura que fins on avui sabem la possibilitat de decidir en referèndum o consulta és un dret que ha estat sistemàticament negat a Catalunya, el capítol cinquè aborda les vies d'exercici del dret a decidir que l'ordenament jurídic espanyol (tant en la seva dimensió estatal com en la seva dimensió autonòmica) presenta. En aquest sentit, proposem una exploració de les diverses vies per fer efectiu aquest dret, ja sigui a través d'un referèndum o d'una consulta popular no referendària passant per una lectura oberta i evolutiva de la Constitució fins a la modificació de la mateixa. Aquesta darrera possibilitat reclama un matís: entenc, ja d'inici, que la modificació de la Constitució no és necessària atès que l'ordenament constitucional espanyol ofereix prou variables jurídiques que fan o poden fer possible trobar un encaix polític a la demanda catalana, però la exploro atès que el propi Tribunal Constitucional s'ha mostrat conforme a aquesta possibilitat quan s'ha expressat en termes favorables a l'exercici del dret a decidir.

¹⁸ Corretja, Mercè. “El reconocimiento... Cit. Pàg. 42.

¹⁹ Fem referència a l'obra més rellevant de Hirschman, Albert O. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica. 1977. Aquesta obra de Hirschman va ser escrita als setanta com una reflexió crítica en relació a les teories neoclàssiques del comportament econòmic basat en l'elecció racional; el màxim exponent d'aquesta escola de pensament era Mancur Olson amb el seu influent llibre, publicat inicialment l'any 1965, *Lógica de la acción colectiva*. DF: Editorial Limusa. 1997. Tanmateix, les tesis de Hirschman també podien interpretar-se com una forma d'explicar, des de la teoria econòmica i la ciència política, els moviments socials que van marcar els esdeveniments polítics més rellevants dels anys seixanta.

²⁰ Vegeu el plantejament teòric a partir de la triada *sortida, veu i lleialtat* de Hirschmann a l'obra de Tello, Enric; Ibarra, Pedro i Saillard, Dominique. *Nacionalista lo eres tú. Una propuesta federal-confederal republicana para superar la crisis del régimen político del 78*. Barcelona: Icaria Editorial. 2018.

Deslligar l'ordenament jurídic espanyol del Dret de la Unió Europea seria un error. L'Estat espanyol és membre de la Unió Europea. Com a tal, està obligat a que totes les seves actuacions polítiques hagin de respectar els seus valors; inclús aquests valors han de ser promoguts conjuntament²¹. De fet, són la doctrina especialitzada i el mateix Parlament Europeu que presumeixen que aquests valors arrelen de forma comuna i afecten al mateix temps la identitat dels Estats membres i la identitat de la pròpia Unió. La conseqüència d'això és que un menysteniment d'aquests valors suposa, de retruc, una amenaça al cor mateix de la Unió Europea²². Tant és així que el capítol sisè s'endinsa dins els principis o *valors* comunitaris: respecte a la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, estat de dret i respecte als drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories. Aquests valors, d'acord amb el que expressa l'article 2 del TUE, es consideren *comuns* a tots els Estats que formen part de la Unió Europea. Això significa que qualsevol actuació política de l'Estat espanyol està obligada a ajustar-se a aquest marc de referència, incloses aquelles actuacions internes que en aparença res tinguin a veure amb l'aplicació del Dret Comunitari.

El tancament d'aquesta primera part la destino a oferir un anàlisi teòrica dels arguments de l'Estat espanyol per assolir una posició de rebuig total a les reivindicacions del moviment sobiranista català. En la mesura que el Govern del Partit Popular ha esdevingut l'únic interlocutor que el procés ha tingut a l'Estat espanyol fins al 2017 (marc perimetral d'aquest treball), el setè capítol analitza les arrels ideològiques que porten a un govern espanyol que ocupa l'espai polític que va des de l'extrema dreta al centre dreta a tractar el dret a decidir, i a tots els actors polítics que en reclamen el seu exercici, des d'una dicotomia amic – enemic²³. No només nega l'exercici d'un dret

²¹ Aquesta, de fet, és una condició necessària d'ingrés a la Unió Europea. Vegeu la Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu sobre l'article 7 del Tractat de la Unió Europea. Respecte i promoció dels valors en què està basada la Unió. Brussel·les. 15 d'octubre de 2003. COM (2003) 606 final.

²² Pinelli, Cesare. *Protecting the Fundamentals. Article 7 of the Treaty on the European Union any Beyond*. Fondation européenne d'études progressistes. Brussel·les. 2012; Budó, G. "EU Common Values At Stake: Is Article 7 TEU An Effective Protection Mechanism?". Documents CIDOB (nova època). 2014. Pàg. 19-20.

²³ Fem referència a les teories del jurista alemany Carl Schmitt; teories polítiques i jurídiques que el règim franquista va fer seves a partir d'estretes col·laboracions a la *Revista de Estudios Políticos* –que va servir per la formació ideològica de les elits del Movimiento– i nombrosos homenatges a un dels principals teòrics de la solució final a l'Alemanya nazi. Analitzarem com el desplegament teòric del jurista alemany –conexedor en profunditat de la cultura jurídica tradicional espanyola– ha arribat fins a l'actualitat. I en aquesta actualitat ha condicionat tant el llenguatge com la forma d'afrontar per la via de la negociació i el consens una problemàtica política. També veurem com els principals teòrics del franquisme, com Francisco Javier Conde, Luís Legaz Lacambra o el mateix Manuel Fraga Iribarne van fer seves les teories

individual de manifestació col·lectiva; a més el demonitza, en criminalitza la seva reivindicació, nega el diàleg a la part que en proposa l'exercici i activa la via penal per eliminar la dissensió²⁴.

La defensa a ultrança de la unitat de l'Estat espanyol –premissa heretada dels principis que van pretendre justificar el cop d'Estat del 18 de juliol de 1936– i l'ús de la violència institucional i judicial per reprimir la dissidència política, esdevenen les respostes del govern d'un Estat que no ha estat capaç de renunciar mai als principis ideològics del franquisme. Més i tot: els ha fet seus. L'anàlisi d'aquesta resposta –o segons com miri, d'aquesta *no* resposta– a les reivindicacions del sobiranisme, reclama un anàlisi dels antecedents intel·lectuals i de pràctica política de la dreta espanyola en totes les seves expressions: ultramuntana, ultranacionalista i falangista. Només aprofundint en el substrat ideològic de les normes i accions del règim –i dels seus principals pilars, com ara la justícia– s'entendrà la realitat política que s'analitzarà a la segona part del treball.

El capítol vuitè –darrer d'aquesta part teòrica– analitza com molts aspectes del llegat del franquisme, sobretot pel que fa a actituds, valors, premisses i relat narratiu continuen vigents i presents en la dreta que s'ha hagut d'enfrontar al procés. La manca de ruptura amb el règim del dictador, la supervivència de les elits polítiques (alguns en la UCD; la majoria a AP), les elits econòmiques i judicials que van colonitzar posicions de poder durant el règim i després en democràcia, ha condicionat el tractament polític de valors i conceptes que la dictadura franquista va elevar a la categoria de sagrats. La impossibilitat de debatre políticament sobre la unitat de la nació espanyola, la necessitat de considerar il·legal –inclús tipificar com a delictes la celebració d'un referèndum– o la criminalització d'un moviment social d'arrel popular i pacífica, constitueixen formes de resposta política inèdites en democràcies plurinacionals –com les del Regne Unit o

del jurista alemany. Per copsar la influència d'Schmitt en el pensament polític i jurídic espanyol vegeu, entre d'altres, Saralegui, Miguel. *Carl Schmitt pensador espanyol*. Madrid: Editorial Trotta. 2016.

²⁴ Com tractarem d'explicar, l'aplicació del dret penal i, més concretament, del dret penal de l'enemic és una clara conseqüència de la retòrica proposada per Carl Schmitt, malgrat que la formulació conceptual o doctrinal de "dret penal de l'enemic" és molt posterior. Concretament de 1985. Va ser en una ponència en un congrés de penalistes alemanys a Frankfurt am Main; ponència que va ser traduïda per Enrique Peñaranda Ramos y publicada a: Jakobs, Günter. *Estudios de Derecho Penal*. Madrid: Civitas. 1997. Anys més tard; concretament el 1999, la formulació doctrinal va ser desenvolupada per Jakobs en el congrés celebrat a l'Acadèmia de les Ciències de Berlín- Brandenburg que portava per títol "La Ciència alemanya del Dret Penal davant el canvi de mil·lenni, reflexió retrospectiva y perspectives de futur". Vegeu les ponències del Congrés en l'obra coordinada pel professor Francisco Muñoz Conde. *La ciencia del derecho penal ante el nuevo milenio*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2004.

Canadà– amb les quals s’hauria d’homologar la democràcia espanyola. Analitzar la judicialització com a resposta, l’operació policial de desprestigi de l’independentisme o l’anticatalanisme violent o *antiprocés*, significa endinsar-nos, també, en una anàlisi de les arrels dels dos principals partits que han combatut el procés: el Partit Popular i Ciutadans.

El pas del relat teòric a la praxis política es porta a terme a través del capítol novè. S’arriba, així, a la tercera part del treball, anomenat *exercici pràctic*²⁵. Aquesta part conforma un anàlisi de com s’ha desenvolupat el procés sobiranista d’ençà que la STC 31/2010 va certificar que l’Estat de les autonomies ja no tenia més recorregut que aquell que el Tribunal Constitucional estava disposat a oferir. Però tot procés té un abans, un inici, una gènesi. És el que explico a partir de l’anàlisi del dret a l’autodeterminació en la tradició política catalana. De com diferents expressions del catalanisme polític –des del tradicionalisme de Torras i Bages fins al separatisme de Francesc Macià passant pel republicanisme de Rovira i Virgili– han defensat el *demos* català i la necessitat de poder-se expressar en llibertat i democràcia²⁶. Una voluntat, aquesta, que es remunta a finals del Segle XIX i que arriba fins avui, a partir d’una activa participació del Parlament de Catalunya. Com es veurà, l’autodeterminació de la nació catalana és una constant del relat del catalanisme polític fins que arriba el moment en el qual la *no* renúncia és transforma en reivindicació efectiva.

El capítol desè del treball és el primer d’un seguit de capítols que s’endinsen pròpiament en el procés sobiranista català. Ho fan seguint un ordre cronològic la voluntat del qual és brindar al lector un anàlisi dels fets a partir d’una seqüència ordenada segons criteris temporals. Les eleccions catalanes celebrades a finals de l’any 2010 són les primeres que mostren indicis del problema polític que vindrà a partir d’una nova majoria parlamentària que comporta un canvi de Govern a la Generalitat. Les eleccions espanyoles de 2011 dibuixen una fotografia similar: el Partit Popular aconseguix majoria absoluta i esdevé el nou interlocutor del Govern de la Generalitat.

²⁵ Ens hem basat en la premissa que un qüestió és l’anàlisi teòric fet amb voluntat de ser aplicat dins un marc constitucional basat en el principi democràtic i de pluralisme polític i ideològic, i una altre és la pràctica política de l’Estat espanyol. Aquesta diferència contradiu la diferència que fa Heller quan afirma que “[...] *del mismo modo que la política práctica es, únicamente, el arte de lo posible, la teoría sólo recibe “su contenido y su objetivo”, teniendo en cuenta lo políticamente posible*”. Heller, Hermann. *Teoría del Estado...* Cit. Pàg. 86.

²⁶ Sobre el moviment republicà i la seva defensa dels elements configuradors del que avui seria el dret a decidir vegeu: Del Clot, Damià. *Republicanisme i dret a decidir. Una aproximació des de la teoria política*. ICPS. Working Paper 345. 2016.

Aquest fet no és menor. Es passa en un any d'un govern socialista a la Casa dels Canonges i al Palau de la Moncloa a un govern de CiU i del PP.

La formació nacionalista liderada per Artur Mas assumirà els postulats del moviment sobiranista català fins a liderar-los políticament enfrontant-se a un partit que es blindarà polititzant la justícia constitucional i ordinària i arropant-se per un nombrós col·lectiu d'advocats de l'Estat²⁷. L'any 2012 certificarà aquest enfrontament amb l'eclosió del moviment sobiranista l'11 de setembre, el fracàs d'una possibilitat de pacte fiscal i la convocatòria anticipada d'eleccions autonòmiques. El dret a decidir haurà passat de ser teoritzat a les aules universitàries a formar part de l'agenda política catalana i espanyola amb vocació de ser aplicat.

A partir d'aquest moment el Tribunal Constitucional tornarà a assolir un pronunciat rol polític. La renúncia a oferir una resposta política al conflicte plantejat des de Catalunya situarà la justícia constitucional a l'epicentre del debat públic²⁸. La política, doncs, cedeix el seu espai al plet; concretament enfronta dues realitats que no són simètriques: les institucions de la Generalitat i el Tribunal Constitucional. L'abús del recurs d'inconstitucionalitat i l'aplicació desmesurada de l'article 161.2 CE esdevindran protagonistes d'una realitat a mig camí entre la crònica judicial i el diàleg de sords. El govern espanyol apel·larà a la llei per negar una aspiració democràtica i el moviment sobiranista català associarà la possibilitat de votar a una qüestió de justícia moral. Fruit d'aquest atzucac sorgirà el 9-N. De fet, la possibilitat d'una consulta s'erigirà com a punt de trobada d'acord transversal entre diversos partits polítics amb representació parlamentària i un ampli espectre del món associatiu, cívic i social català.

Aquesta darrera part del desè capítol s'endinsa en l'anàlisi del procés participatiu del 9-N. Del que va significar l'acord dels partits polítics, de la pregunta i tot el desplegament anterior, posterior i coetani al propi procés participatiu. Tot plegat sense renunciar a analitzar, també, l'impacte mediàtic que va suscitar en la premsa

²⁷ A aquest col·lectiu d'advocats de l'Estat se'ls coneixerà, arrel de la gestió del cas català amb l'aplicació, únicament i exclusiva, de la llei com la "Brigada Aranzadi". Una de les primeres denominacions d'aquest col·lectiu com a tal sortirà publicat a *La Vanguardia*, el 29 de setembre de 2014. Segons el periodista que la utilitzarà, Enric Juliana, l'origen de l'expressió Brigada Aranzadi sorgeix en un col·loqui sobre Catalunya a la Casa Amèrica de Madrid, quan Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, pare de la Constitució i membre del Consell d'Estat, va expressar-se en relació al procés afirmant que "*el problema de Cataluña es eminentemente político y no se va a resolver con el Aranzadi en la mano*".

²⁸ Com tractarem d'explicar, aquesta renúncia troba el seu moment culminant en la Sessió celebrada al Congrés dels Diputats el 8 d'abril de 2014 en motiu de la tramitació de la sol·licitud del Parlament de Catalunya de la delegació de la competència per a la celebració d'un referèndum. A partir d'aquesta negativa el debat deixa de ser polític i es transforma, com es veurà, en una successió de plets judicials.

internacional –i, per consegüent, en la comunitat internacional– la jornada reivindicativa on la participació va desbordar les previsions més optimistes dels organitzadors²⁹.

És precisament la impossibilitat de celebrar una consulta acordada amb l'Estat espanyol –i no un procés participatiu que per uns estava tolerat i per altres expressament prohibit– que el treball arriba al capítol onzè. Ho fa amb un anàlisi de les eleccions del 27-S; eleccions a les quals se'ls hi va atorgar el caràcter de plebiscitàries. O de plebiscit. Aprofundirem en el significat polític d'un concepte densament utilitzat aquell any 2015, sense deixar de banda allò que realment significa el 27-S. El 27 de setembre de 2015 és un dels moments transcendents del procés: el plebiscit es celebra com a tal però es genera un resultat electoral fàcilment sotmès a dobles lectures. O un resultat, dit d'una altra manera, capaç de ser tergiversat segons l'òptica política a partir de la qual sigui analitzat. És aleshores quan la complexitat del procés el condueix cap a una dinàmica unilateral que cristal·litzarà en la Resolució 1/X, de 9 de novembre de 2015³⁰.

La resposta de l'Estat espanyol no es farà esperar: modificació de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional per poder situar en l'àmbit penal actuacions polítiques que comportin desobeir les prerrogatives de l'Estat a l'invocar l'article 161.2 CE en les impugnacions d'actuacions del Govern de la Generalitat o del Parlament de Catalunya³¹. Les conseqüències les analitzem en el capítol dotzè.

²⁹ Com a mostra direm que més de vuit-cents periodistes acreditats arreu del món van cobrir el 9-N. *The Wall Street Journal* va obrir des de primera hora l'edició digital amb el titular “*Catalans Back Independence in Symbolic Vote*”. La crònica anava signada pel periodista Matt Moffett. Al *Financial Times* la notícia anava en portada de l'edició paper. El diari color salmó que llegeixen les elits econòmiques de la City deia: “*Catalan leaders hope big turnout will send independence signal*”. L'edició digital de l'agència econòmica de notícies *Bloomberg*, que dies enrere havia dedicat un duríssim editorial a Mariano Rajoy pel seu immobilisme, obria “*Catalans Vote on Secession, Closing Ranks Against Rajoy*”. El *New York Times*, en la seva edició online titulava: “*Catalonia Overwhelmingly Votes for Independence From Spain in Straw Poll*”. El periodista Raphael Minder destacava l'esbromadora victòria de la opció independentista. *The Washington Post* –també en portada- i *Chicago Tribune*, va destacar el 9-N. La web de la BBC il·lustrava amb un vídeo la victòria independentista en un referèndum que *The Guardian* destacava que no era vinculant. *Die Welt*, *El Clarín* o *Il Corriere della Sera* destacaven el referèndum en portada.

³⁰ El títol de la Resolució és prou explícit en relació a la seva voluntat: inici del procés polític a Catalunya.

³¹ La modificació de la Llei Orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret, s'alça com un dels moments cabdals del procés. En primer lloc perquè esdevé una modificació substancial del model de justícia constitucional que contempla la Constitució. En segon lloc perquè suposa reforçar el paper del TC en la confrontació de les institucions espanyoles per frenar el procés sobiranista, mantenint al Govern espanyol al marge d'aquesta confrontació. En tercer lloc perquè s'atorga –com es veurà en aquest capítol 11– unes potestats al TC que, en essència, són les que la CE atorga al Govern espanyol via aplicació de l'article 155 CE. Finalment –i en quart lloc– perquè implica una clara criminalització del procés; una criminalització que, com s'explicarà al capítol tercer, recorda la resposta punitiva del govern Aznar en la crisi constitucional motivada pel Pla Ibarretxe, i la

En efecte, l'enfrontament institucional entre el Govern i el Parlament amb el Tribunal Constitucional, que ja havia caracteritzat el procés d'ençà de la STC 41/2014, evoluciona cap a una dimensió fins aleshores desconeguda: els incidents d'execució amb conseqüències penals passen a ser un condicionant veritablement transcendent pel procés. Aquest fet, que abordarem en el capítol dotzè, limitarà el procés en quan als efectes reals de les decisions polítiques per avançar cap a l'objectiu polític marcat per les resolucions parlamentàries. El portarà cap a un terreny fins aleshores inexplorat: *la criminalització de la dissidència*. El procés sobiranista mutarà en paral·lel a diverses causes penals l'objectiu de les quals serà triple: criminalitzar la causa catalana, escapar el màxim de lideratges possibles³² i crear un relat per fer passar el moviment sobiranista català com un moviment violent i agressiu com excusa per aplicar el dret penal d'autor i el dret penal de l'enemic³³.

La política catalana entrarà en un trànsit d'excepcionalitat, sobretot a partir de les sessions parlamentàries del 6 i 7 de setembre i de celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017. A l'anàlisi de les anomenades lleis de desconexió –Llei 19/2017 del referèndum d'autodeterminació i Llei 20/2017 de transitorietat jurídica i fundacional de la República– i del referèndum finalment celebrat en precari, dedicarem el penúltim

consegüent tipificació de la convocatòria de referèndum sense habilitació com un delictes penat amb cinc anys de presó (recordem que després va ser derogat).

³² Aquest objectiu va quedar perfectament clar i acreditat quan la vicepresidenta del Govern espanyol, Soraya Sáenz de Santamaría, va reconèixer públicament que els empresonaments dels líders polítics catalans Oriol Junqueras, Raül Romeva, Josep Rull, Meritxell Borràs, Jordi Turull, Carles Mundó i Dolors Bassa, a més de la imputació de la Mesa del Parlament, al capdavant de la qual hi havia Carme Forcadell, responien a una estratègia de “descabellament” dels líders d'ERC i JxC. Vegeu, entre d'altres, La Vanguardia de 17 de desembre de 2017: “*Sáenz de Santamaría presume de haver “descabezado a ERC y JxC”*”. A més, aquestes paraules van ser dites en un míting de campanya en raó de les eleccions del 21 de desembre de 2017 al Parlament de Catalunya convocades pel president del Govern espanyol, Mariano Rajoy fent ús de les potestats de l'article 155 CE, que va ser aplicat tot just confirmar-se la Declaració Unilateral d'Independència proclamada al Parlament de Catalunya el 27 d'octubre de 2017. Per això el subtítol de la notícia era, fent referència a les paraules de la vicepresidenta espanyola, que “*Considera que el PP merece el voto para seguir liquidando el independentismo*”.

³³ Aquesta és una de les sis conclusions a les quals arriba el primer Congrés Català en Defensa de l'Estat de Dret celebrat el 5 de maig de 2018 al paranimf de la Universitat de Barcelona. Concretament el text de la conclusió cinquena diu: “S'ha creat un relat que converteix el moviment democràtic i pacífic en un relat d'agressió i violència inexistent al voltant del referèndum del dia 1 d'octubre, que no va ser mai il·legal. En els processos judicials iniciats en diversos tribunals de l'Estat, la lògica de guerra total, l'aplicació del dret penal d'autor i el dret penal de l'enemic, es fa cada dia més evident. La utilització del que s'anomenen “proves pericials d'intel·ligència”, una pràctica nascuda en el marc de la lluita antiterrorista, s'activa ara, de manera que la investigació es porta a terme per la policia i es valida després per part dels tribunals. El jutge no està mai en contacte amb les proves, sinó amb una informació seleccionada únicament per reforçar la hipòtesi acusatòria”. Vegeu www.congresdefensaestatdedret.cat/wp-content/uploads/2018/05/conclusiones-primer-congres-defensa-estat-de-dret.pdf.

dels capítols de la tesi: el tretzè. Fins l'1-O, els referèndums d'autodeterminació o no es celebraven (cas del Sàhara) o s'aconseguien pactar (cas d'Escòcia o el Quebec) o eren declarats nuls per les institucions polítiques (Padània), però mai havien estat reprimits per la força. L'Estat espanyol respondrà al referèndum unilateral convocat pel Govern de la Generalitat amb el suport de la majoria del Parlament de Catalunya amb una violència institucional que no s'havia assajat d'ençà dels anys més foscos del franquisme³⁴. Les vulneracions de drets i llibertats fonamentals per part de les institucions espanyoles esdevindrà una forma de repressió de la dissidència política, fins al punt que l'independentisme passarà a ser una expressió ideològica combatuda no sempre des de la legalitat.

L'aplicació de l'article 155 CE serà la primera resposta política del govern espanyol, que fins aleshores havia deixat en mans de la justícia –constitucional primer i penal després– qualsevol iniciativa per contrarestar els moviments polítics del sobiranisme català. Però l'aplicació del 155 CE no significarà el cessament de la persecució judicial; al contrari: s'avançarà cap a un *Estat dual* on la justícia i la política es complementaran, ja sigui per la inhibició o l'aval de la primera a les necessitats polítiques de la segona en la defensa de la unitat de l'Estat. Amb l'anàlisi de la posada en funcionament d'un dels preceptes fins aleshores inaplicat per la democràcia espanyola acabem el darrer capítol del treball.

Finalment, la tesi clou amb les conclusions a partir de les quals s'intenta resumir les principals idees del treball i oferir una recapitulació del que han estat els aspectes més rellevants del procés des de l'any 2010 fins al 2017.

3.- Mètode i objectius.

La realització d'aquest treball ha transcorregut paral·lel a la pròpia realitat que pretenia analitzar. Aquesta dinàmica d'anàlisi té avantatges i inconvenients. Els avantatges són evidents. Si més no, els avantatges s'inscriuen en el camp de la immediatesa, fet que permet a l'analista gaudir de fons documentals i testimonials al mateix moment que la realitat jurídica del procés avança amb el consegüent grau d'incertesa que implica tot allò que té a veure amb la política. En el camp dels inconvenients, l'analista s'enfronta amb el factor temps. O més ben dit: amb la

³⁴ Un testimoni gràfic de la violència institucional desplegada l'1 d'octubre de 2017 és del Borràs, Jordi. *Dies que duraran anys*. Barcelona: Ara. 2018.

distància, que pot ser entesa com una variable del temps, en el sentit que a major allunyament millor perspectiva d'anàlisi.

Vinculat al mètode i als objectius, una part fonamental del treball és la referència a les fonts bibliogràfiques i al material objecte d'estudi, anàlisi i crítica. Tal i com es podrà comprovar al llarg de la lectura, aquest treball comença analitzant un procés, el de Transició, la culminació del qual esdevé, alhora, el punt de partida d'un altre procés polític: el sobiranista. Enmig d'aquests dos grans processos, el treball s'atura en un altre procés, el de reforma de l'Estatut, que esdevé el punt de connexió entre dos períodes històrics: l'assimilació de la Constitució per part d'una majoria de catalans i catalanes durant la Transició, a posar en dubte aquest marc constitucional davant la impossibilitat de reformar-lo. Per tot plegat, l'anàlisi del dret constitucional, de les teories de la secessió; inclús de les expressions pràctiques del dret a decidir al llarg del segle XX i principis del XXI, de la jurisprudència del Tribunal Constitucional i d'elements propis de la Ciència Política, fa que el treball assoleixi una doble dimensió: jurídica i política. Una doble dimensió necessària, tot sigui dit de passada. Igualment necessària és la dimensió nacional; entesa, aquesta, com l'anàlisi de l'ordenament jurídic espanyol i català a partir del qual podria, si la voluntat política anés en aquesta direcció, celebrar-se una consulta o un referèndum. Les eines, com es veurà, hi són. Està en mans de la política utilitzar-les (o sigui: fer una interpretació generosa de tota la normativa inclosa en el bloc de constitucionalitat) o prescindir-ne.

Per enfrontar-me a tot plegat, m'he servit de la documentació que el lector trobarà mitjançant el recurs de la nota a peu de pàgina. La majoria de la bibliografia són articles o assajos de Dret Constitucional, espanyol, català o internacional i Ciència Política. Però en la mesura que aquesta és, també, una tesi que parla sobre el passat recent no hi falten referències d'obres periodístiques i historiogràfiques, a més d'una extensa relació d'articles de premsa que analitzen cada moment en el seu context polític determinat. Ens hem ajudat de la nombrosa literatura periodística que s'ha encarregat de narrar fets i esdeveniments que, intercalats amb tota la documentació acadèmica, poden ajudar a l'interessat en el procés sobiranista a entendre'l o, si més no, a facilitar-ne un anàlisi més o menys global del mateix.

Però el treball no respondria als seus objectius que es va marcar des d'un inici si en l'anàlisi de la política, no recollís la realitat de l'àgora on el debat polític pren la seva màxima expressió: els Parlaments. En la mesura que la funció del Parlament de Catalunya, del Congrés dels Diputats, del Senat i del Parlament Europeu ha estat

significativa i rellevant en la problemàtica objecte d'estudi, no hi falten referències als Diaris de Sessions de les cambres. En el cas del Parlament de Catalunya, la seva implicació en l'impuls del dret a l'autodeterminació primer i en la construcció del dret a decidir després, ha fet necessari destinar un capítol a analitzar-ne els diversos pronunciaments votats i aprovats.

Tanmateix el paper del Parlament de Catalunya és i ha estat important per una altre raó de naturalesa estrictament política. Sovint sembla oblidar-se que el procés sobiranista ha estat impulsat, sempre i en tot moment, per una clara majoria parlamentària que, legislatura rere legislatura, ha assolit majoria absoluta. Aquesta dada cal no oblidar-la. Ni menystenir-la. Com tampoc cal no oblidar ni menystenir l'anomalia democràtica que suposa el fet que una de les derivades més rellevants sigui que, en el moment d'escriure aquest treball, la presidenta del Parlament de Catalunya durant bona part del procés estigui condemnada a 11 anys i 6 mesos de presó i 11 anys i 6 mesos d'inhabilitació absoluta en les funcions exercides en la seva condició de màxima responsable de la cambra parlamentària catalana³⁵.

Tampoc pot ser obviada ni menystinguda una dada no menys important, aquesta de naturalesa estrictament política: mentre que el sobiranisme s'expressa de forma majoritària a Catalunya, a l'Estat espanyol està condemnat a ser sempre una opció minoritària. És en el punt on creuen aquestes dues coordenades que es produeix un conflicte polític que no pot resoldre's amb la Llei. I és aquí on s'inscriuen els objectius d'aquest treball: argumentar des del Dret Constitucional democràtic com un conflicte de clara dimensió política únicament pot ser gestionat des de la política, sense obviar altres eines que el polític té al seu abast. El dret pot ser –i de fet ho és– una d'aquestes eines, però no la solució. Una altre d'aquestes eines –tal vegada la més important de totes– és el dret a decidir exercit previ debat polític i acord entre les parts que en resultaran afectades pel seu resultat, sigui quin sigui aquest desenllaç.

No ens enganyarem: Catalunya no ha inventat els conflictes territorials vinculats a un dèficit d'acomodació llargament denunciat; tampoc respecte del debat sobre el *demos* o l'exercici de la sobirania. El Quebec i Escòcia són dues realitats –similars però no iguals– necessàries d'analitzar per comprovar com el dret a decidir entès a partir d'una combinació de principis constitucionals i voluntat política, ha estat el mecanisme

³⁵ Fem referència a la condemna dictada, en la causa espacial núm. 20907/2017, mitjançant sentència 459/2019, de 14 d'octubre de 2019, de la Sala Penal del Tribunal Suprem. Ponent: Manuel Marchena Gómez.

que ha permès una sortida acordada al conflicte. I si Catalunya no ha inventat el conflicte territorial, l'Estat espanyol sí que ha estat novedós al plantejar, en ple Segle XXI, una solució policial i judicial a partir de traspasar la responsabilitat de construcció i la implementació de solucions polítiques a l'arbitri de les togues, ja siguin lletrades o judicials. També ha estat novedós en la criminalització i repressió d'una demanda àmpliament expressada per una majoria de catalanes i catalans al carrer i a les urnes³⁶. Aquesta dada cal no oblidar-la perquè està en la base mateixa del conflicte.

Per això un dels altres objectius d'aquest treball és argumentar com la judicialització de la política a partir d'una politització de la justícia i una concepció legalista de la democràcia, no és una via adequada per resoldre el conflicte. Pitjor: l'enquista. L'agreuja. El radicalitza. Està clar que el partit amb responsabilitats de govern que així actua cerca un benefici electoral, però perjudica a la societat a la qual ha de servir.

Deia abans que el temps o la distància poden ser inconvenients per un treball d'aquesta naturalesa, perquè no ofereixen la perspectiva suficient per elaborar un anàlisi acurat de la realitat política. Posaré un exemple que il·lustrarà el que vull dir: avui, fins i tot destacats dirigents del Partit Popular, creuen que els recursos contra l'Estatut van ser un error³⁷. Per tant allò que en el seu moment era considerat un èxit polític, el temps i la distància poden arribar a contradir la percepció inicial, de tal manera que molts anàlisis que es faran avui, demà podrien ser considerats de forma diferent. Però la immediatesa, com també escrivia abans, ofereix beneficis a l'analista. Permet accedir a materials de

³⁶ Quan afirmem que l'Estat espanyol ha estat novedós en la criminalització d'un moviment social pacífic, transversal, majoritari i democràtic en la seva principal reivindicació, no menystenim la realitat política que indica que l'Estat Dual, vinculat a la teoria schmittiana de l'amic-enemic i l'estat d'excepció, ha conegut altres aplicacions efectives. Sense anar més lluny, les polítiques d'excepció que van marcar els anys 2001 a 2004 del Govern Bush després dels fets de l'11 de setembre. Els dos eixos de la política van ser: el recurs al poder legislatiu ordinari i la invocació a les prerrogatives del president dels Estats Units en la seva condició de Comandant en Cap de les Forces Armades. La diferència, però, és òbvia: mentre els Estats Units el desplegament d'aquesta situació el porta a combatre el terrorisme islamista, a l'Estat espanyol, com hem dit, el porta a enfrontar-se a un moviment pacífic, bottom-up, transversal i democràtic, que únicament reclama l'exercici d'un dret col·lectiu: votar.

³⁷ Explica perfectament el que vull dir l'historiador Joan B. Culla en un article publicat a *El País* titulat "Quizá fue un error". En reproduïxo uns paràgrafs:

"[...] No se trató de una declaración espontánea, ni mucho menos del núcleo de la entrevista. Pero, interrogada unos días atrás por el director de *La Vanguardia*, Esperanza Aguirre Gil de Biedma aplicó el manual que recomienda, ante un público receptor no demasiado propicio, establecer con él algún hilo de complicidad. Y lo dijo, aunque fuese con la boca pequeña y en modo subjuntivo: "Es posible que fuera un error pedir el voto contra el Estatut".

"[...] ¿Y para este, para el PP, fue un error el boicoteo a l'Estatut? Con la perspectiva que ofrecen los años transcurridos, me parece indudable que sí, y un error garrafal". Vegeu Culla, Joan B. "Quizá fue un error". *El País*, 10 d'abril de 2015. Esperanza Aguirre no va ser la única dirigent del Partit Popular en reconèixer-ho.

reflexió i anàlisi en temps real, copsar sensacions i valorar el debat des de la proximitat i el calor a partir del qual aquest pren cos i es desenvolupa. Mentre que la política és passió, el dret és reflexió.

Aquest treball està fet des d'aquests dos elements imprescindibles en el transcurs vital per enfrontar-se a qualsevol repte: la passió per la matèria i la reflexió que implica qualsevulla anàlisi jurídica.

O com diem aquí, la rauxa i el seny.

I

ANTECEDENTS

Del pacte constitucional al dret a decidir

“Autonomía no es soberanía”

STC 4/1981

CAPÍTOL 1

L'esgotament del model autonòmic sorgit de la Transició.

Les tensions territorials entre Catalunya i l'Estat espanyol no són un fenomen nou. Si hem de fixar una data optariem per afirmar que enfonsen les seves arrels al 1714, data en la qual Catalunya va perdre les seves institucions d'autogovern³⁸. Remuntar-nos al setge de Barcelona –episodi final de la Guerra de Successió espanyola– implica que qualsevol anàlisi que tingui per objecte l'estudi de les relacions –siguin encontres, desencontres, pactes o compromisos– entre les dues realitats, mereix abans una cartografia mínima del context. No és la nostra intenció endinsar-nos en els avatars de la història, però necessàriament hem d'imposar-nos un punt de partida. Un començament. La Constitució espanyola de 1978 és un bon inici en la mesura que el relat oficial de la Transició ha maldat per oferir-li categoria d'acord polític jurídicament articulat fruit d'un esperit de consens³⁹.

³⁸ Entre la literatura més recent que ha tractat la història de Catalunya i, de retruc, les seves relacions amb l'Estat espanyol, destacariem les següents: Fontana, Josep. *La formació d'una identitat. Una història de Catalunya*. Barcelona: Eumo. 2014; Sobrequès, Jaume. *Història de Catalunya*. Barcelona: Editorial Base. 2007; De Riquer, Borja. *Identitats contemporànies: Catalunya i Espanya*. Barcelona: Eumo. 2000; Termes, Josep. *Les arrels populars del catalanisme*. Barcelona: Empúries. 1999; també de Termes, Josep. *Història del catalanisme fins al 1923*. Barcelona: Pòrtic. 2000. Entre les obres que podríem considerar clàssiques en destacariem les següents: Soldevilla, Ferran. *Història de Catalunya* (3 vol.). Barcelona: Alpha. 1962; Vicens Vives, Jaume. *Notícia de Catalunya*. Barcelona: La Magrana. 2013; Vilar, Pierre. *Catalunya dins l'Espanya moderna* (4 vol.). Barcelona: Edicions 62. 1965.

³⁹ Resulta abundant la literatura periodística, historiogràfica i memorialística que s'ha encarregat de narrar la Transició en termes elogiosos i recuperar les incomptables obres publicades esdevé un exercici sobrer. Però no voldríem renunciar a citar aquelles que esdevenen clàssics de les lloances del mite de la Transició. Vegeu en aquest sentit l'obra de la periodista Prego, Victoria. *Así se hizo la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés. 1996. També de Prego, Victoria. *Diccionario de la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés. 1999; Paniagua, Javier. *La transición democrática. De la dictadura a la democracia en*

Dit això, el que sí interessa a aquest treball és fer referència a les dinàmiques històries, a les institucions i als comportaments sorgits o heretats, precisament, en el marc de la Transició. Només així podem aspirar a analitzar amb rigor jurídic com reacciona l'ordenament jurídic espanyol –i els actors encarregats d'interpretar-lo, modificar-lo i/o executar-lo– quan s'han d'enfrontar amb demandes polítiques que reclamen revisar els consensos o, inclús, modificar el propi marc constitucional.

Interessa, doncs, analitzar alguns dels elements jurídics bàsics que condicionen, impossibiliten i, feta la interpretació més restrictiva possible, arriben a prohibir fer front al debat polític encetat en una Comunitat Autònoma. Un debat centrat, en un primer moment, a partir de la voluntat d'assolir un major reconeixement de les seva especificitat política, cultural i jurídica i, en un segon moment –i vist el fracàs d'aquesta demanda–, decidir mitjançant mecanismes de participació jurídicament previstos el seu futur polític. És en aquest sentit que resulta del tot necessari referir-nos al sistema jurídic edificat a l'Estat espanyol un cop mort el dictador i la posterior arquitectura jurídica consolidada amb els pas dels anys amb la finalitat d'entendre les coordenades a partir de les quals opera aquest marc jurídic constitucional tant restrictiu.

En aquesta retrospectiva, tampoc podem defugir del fet que la Transició a la democràcia operi sense una ruptura constitucional amb el règim franquista. Aquesta llosa condiona la pròpia democràcia espanyola, fins al punt que de tots el mites que es van gestar al calor de la transició espanyola –mites avui sota sospita absoluta de manipulació de les elits dirigents en connivència amb certs sectors de l'oposició antifranquista–, la configuració democràtica de l'Estat espanyol, entès aquest com un conjunt d'institucions destinat a garantir la pluralitat política, la transparència, la descentralització administrativa, la participació ciutadana i la llibertat d'expressió sigui, tal vegada, el que més controvèrsia, a dia d'avui, ha generat⁴⁰. No manquen veus

España (1973-1986). Madrid: Anaya. 2009; Tusell, Javier. *La Transición española a la democracia*. Madrid: Historia 16. 1999.

⁴⁰ És interessant i destacable, en aquest sentit, el treball ja citat de Marta Rovira. L'autora explica com l'hegemonia de la memòria interessada de la Transició esdevé un denominador comú que impregna notícies, efemèrides i referències a trajectòries polítiques i que és present en el mateix llenguatge polític i periodístic. Tanmateix Rovira subratlla com les cròniques de la Transició elaboren un relat grandiloqüent, de grans consensos fets ens despatxos que van donar lloc a un nou sistema polític, desposseint als ciutadans de qualsevol protagonisme. Commemorada, celebrada, explicada, estudiada i difosa, la Transició –segons Marta Rovira– s'ha convertit en motiu de culte. O més: té l'efecte d'un tòtem. Només pronunciar-se la paraula es mobilitzen uns poders que semblen transcendir d'allò terrenal per anar a parar a un món místic. O màgic. Vegeu Rovira, Marta. *La Transició franquista. Un exercici d'apropiació de la historia*. Barcelona: Proa. 2014.

crítiques que han equiparat la Transició amb el relat d'un mite interessat la finalitat principal del qual ha estat legitimar les deficiències de l'actual sistema democràtic⁴¹.

Certament, comença a ser nombrosa la literatura crítica amb el relat oficial imperant justificatiu i benvolent amb les excel·lències d'un procés polític –sempre titllat d'exemplar– que havia possibilitat el trànsit d'una dictadura a una democràcia. Emmanuel Rodríguez, per exemple, qüestiona que l'Estat espanyol pugui ser definit com una democràcia real precisament pel fracàs en el moment de dissenyar els instruments de participació real, de democràcia directe o semidirecte, que havien de caracteritzar el nou sistema polític⁴². Rodríguez critica la poca autonomia municipal, l'escàs paper de la figura del referèndum i el nul interès per la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) i els referèndums derogatoris; tots ells mecanismes de control ciutadà contra les arbitrietats dels poders legislatiu i executiu. Avui, aquesta animadversió als instruments de democràcia directe condicionen el debat polític fent una interpretació restrictiva quan es tracta de desplegar-los.

Pot afirmar-se –i en aquest punt hi aprofundirem en el capítol 7 d'aquest mateix treball– que les elits que participen activament en la Transició assumeixen el bagatge jurídic del passat dictatorial⁴³. No el posen en dubte. Assimilen tota la cultura jurídica i praxis política malgrat la necessitat de fer neteja de certes formes de fer emparades per normes jurídiques difícilment homologables en el nou panorama europeu del moment. L'expressió que fa fortuna –i que esdevé el *leitmotiv* del procés de Transició– és que tot es fa “de la llei a la llei”. És la obsessió legalista del règim, com si la legalització de la dictadura tingués la capacitat d'esborrar el passat. L'arquitectura recau en el llavors president del Consell del Regne i catedràtic de Dret Polític a la Universitat d'Oviedo, Torcuato Fernández Miranda.

⁴¹ Una primera aportació de la desmitificació del relat oficial de la Transició va ser la tesi doctoral, anys més tard publicada en castellà, de André-Bazzana, Bénédicte. *Mitos y mentidas de la transición*. Barcelona: El Viejo Topo. 2006. Vegeu també Gallego, Ferrán. *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia. 1973-1977*, Barcelona: Editorial Crítica. 2008; González, Damián (Coord.) i Ortiz, Manuel. *El Franquismo y la transición en España. Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*, Madrid: Libros de la Catarata. 2008.

⁴² Rodríguez, Emmanuel. *Por qué fracasó la democracia en España. La transición y el régimen del 78*, Madrid: Traficantes de sueños. 2015.

⁴³ Boix Palop, Andrés. “La rigidez del marco constitucional espanyol respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de desconexión”. A Cagiago, Jorge y Ferraiuolo (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata. Pàg. 14.

La dèria dels agents operatius del règim franquista i de les elits dirigents que en són hereves –i que piloten el procés– és que la Transició a la democràcia es faci respectant la legalitat franquista. De fet la transició de les Lleis Fonamentals del règim a la nounada democràcia s’acaba instrumentalitzant com una operació de reforma de les pròpies Lleis Fonamentals, respectant els procediments institucionals de l’ordenament jurídic de la dictadura⁴⁴.

El que no diuen és que darrera d’aquest respecte al marc jurídic del règim hi ha una clara voluntat de guiar, des de dalt, tot el procés de Transició. O el que és el mateix: la necessitat que tenien les elits franquistes de mantenir el control de la situació; fet que els permetia modular el ritme de reformes segons la seva conveniència⁴⁵. Només a partir d’aquestes premisses s’expliquen anomalies avui tant evidents des del punt de vista de funcionament institucional espanyol, que operen com una sort de termòmetre per copsar la qualitat política i democràtica del sistema constitucional heretat. Ens referim, per exemple, en el fet que el Tribunal Constitucional segueix considerant legítimes les condemnes que els tribunals franquistes va imposar per motius polítics⁴⁶. O entén que és perfectament ajustat que el Tribunal Suprem pugui vedar la possibilitat que un diputat que ha estat elegit en unes eleccions democràtiques i no està inhabilitat en l’exercici

⁴⁴ Per un anàlisi exhaustiu dels equilibris polítics entre les elits franquistes i la oposició al règim en motiu de l’aprovació de la Llei 1/1977, de 4 de gener, per a la Reforma Política, vegeu l’obra Sánchez-Cuenca, Ignacio. *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial. 2014.

⁴⁵ Sánchez-Cuenca, Ignacio. *Atado y mal atado...* Cit. Pàg. 104. Sánchez-Cuenca cita una conferència de Manuel Fraga impartida a l’influent Club Siglo XXI l’any 1976 en la qual va revelar el veritable objectiu de les elits franquistes en l’afirmar que l’objectiu consistia en avançar mitjançant una “transició controlada”. La referència de Sánchez-Cuenca és Fraga, Manuel. “Continuidad y reforma”. *España, monarquía y cambio social*. A Club Siglo XXI (Ed.). Madrid: Fomento Editorial. Pàg. 311.

⁴⁶ Aquest és el sentit de la interlocutòria del Tribunal Constitucional de 26 de setembre de 2012. Sobre el tractament dels crims del franquisme i l’aplicació de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, coneguda com a Llei de la Memòria Històrica, resulta interessant el procés penal 20048/2009 seguit contra el Jutge Baltasar Garzón i, sobretot, la sentència 101/2012 dictada per la Sala Penal del Tribunal Suprem de 27 de febrer de 2012, que va resultar absolutòria. Pel que fa al present treball, d’aquesta sentència ens interessa el vot particular, que reclamava la condemna del Jutge Garzón, signat pel llavors magistrat José Manuel Maza Martín, en la mesura que arriba a fer afirmacions de dubtosa qualitat jurídica vers l’aplicació judicial dels drets humans, afirmant que la seva aplicació per part del Jutge representa “[...] *un capricho sobre el imperio de la norma emanada de la soberanía popular, a través del Poder legislativo, sustituyendo la aplicación de ésta con suplencia del Legislador*”. Vegeu IV.c) del vot particular. Com veurem més endavant, Maza serà el Fiscal General de l’Estat que procedirà contra els membres del govern de la Generalitat construint una querrela amb el fil conductor d’un suposat delictes de rebel·lió amarat de violència; fet que permetrà suspendre els drets polítics dels líders independentistes mentre el procediment no tingui sentència ferma; o sigui: més de dos anys.

dels seus drets civils i polítics pugui ser proposat pel president del Parlament candidat a la presidència de la Generalitat⁴⁷.

Que la dictadura franquista hagi estat definida, sovint, com un règim criminal institucionalitzat que va gaudir d'una excessiva vigència és gràcies, entre d'altres vectors, a un sistema d'impunitat forjat a partir d'una xarxa de lleialtats, complicitats i d'intercanvi de favors polítics. La impunitat ha estat un dels pilars fonamentals sobre els quals va subjectar-se la dictadura; sent l'aval d'aquesta impunitat, en paraules de Bartolomé Clavero, “una justícia ordinària massivament prevaricadora⁴⁸”. Els excessos del franquisme no s'expliquen sense una complicitat del poder judicial, com veurem en el capítol 7 d'aquest mateix treball. Més i tot, el franquisme forja i la Transició confirma una cultura jurídica que, entre d'altres deficiències en matèria de drets humans, acaba

⁴⁷ Vegeu ATS-Causa Especial 20970/2017, de 9 de març de 2018. Hi havia un precedent jurisprudencial favorable a que un pres pogués ser present en el debat d'investidura d'un Parlament autonòmic: era el cas del membre d'ETA, Juan Carlos Yoldi, diputat d'Herri Batasuna, que va ser excarcerat per poder ser present i sotmetre's al debat d'investidura al Parlament Basc. Com recorda la interlocutòria del Jutge Llarena al invocar-se el precedent de Yoldi, a aquest se li imputava un delictes de pertinença a banda armada i dipòsit d'armes; res a veure amb els delictes imputats a Jordi Sánchez. Per consegüent, segons el magistrat, era la naturalesa dels pressupòsits de la presó provisional allò que impedié a Jordi Sánchez comparèixer davant del Parlament de Catalunya per defensar la seva candidatura. Diu l'ATS de 9 de març 2018 –fonament jurídic tretzè– en relació als delictes que se li imputen a Yoldi i que sí el fan apte per defensar la seva investidura parlamentària: “[...] se trata de comportamientos delictivos que no verían potenciado su riesgo de reiteración en la eventualidad de que el permiso condujera a un mayoritario apoyo parlamentario a su candidatura”. En el cas de Sánchez –fonament jurídic catorzè– els arguments del TS per impedir la investidura d'un diputat són els següents: “[...] porque aprecian elementos que reflejan que volvería a reproducirse un ataque al bien jurídico tutelado por el delito (...) la conclusión se extraía de un juicio indiciario que descansaba en: 1º) La existencia de un contexto político en el que concurren todavía sectores que defienden explícitamente que debe conseguirse la independencia de Catalunya de manera inmediata, sosteniendo que debe lograrse perseverando en el mecanismo de secesión contrario a las normas penales que aquí se enjuicia; 2º) Que estos sectores se ajustan a un plan de secesión que contempla abordar ilegalmente una legislatura constituyente; 3º) Que en el concierto en el que participó el acusado siempre contempló perseverar en la estrategia y en los objetivos, aún en el supuesto de que el Estado interviniera las instituciones de la Comunidad Autónoma, como ha acontecido.

De otro, porqué los elementos que apuntan a un riesgo genérico de reiteración, se proyectan de manera específica sobre un investigado que: 1º) Ha revalidado su compromiso delictivo, integrándose en una candidatura que proclama precisamente continuar ejerciendo el método de actuación que se enjuicia y 2º) Ha reflejado una determinación tan obcecada, que su acción delictiva nunca se detuvo ante el riesgo de que pudiera conducir a un violento estallido social, con posibles e irreparables consecuencias físicas de los sujetos afectados y con relevante repercusión en la convivencia del grupo social”.

El relat de l'ATS de 9 de març, llegit aïllat de la realitat social i política que enjuicia, sembla relatar uns fets de caràcter eminentment violent desplegats en el sí d'una societat corcada per la virulència dels ciutadans que defensen una opció política secessionista. Aquesta construcció d'un relat performatiu, de naturalesa violenta, és el que el periodista Enric Juliana ha anomenat “teorema Llarena” o “teorema de la Catalunya violenta”. Vegeu Juliana, Enric. “El relat de la Catalunya violenta”. *La Vanguardia*, 13 d'abril de 2018; “El guionista Llarena”. *La Vanguardia*, 25 de març de 2018; “Legalisme exacerbat”. *La Vanguardia*. 3 de febrer de 2018.

⁴⁸ Clavero, Bartolomé. *Constitución a la deriva. Imprudencia de la justicia y otros desafíos*. Barcelona: Pasado & presente. 2019. Pàg. 17. D'aquest mateix autor vegeu: *España 1978. La amnesia constituyente*. Madrid: Marcial Pons. 2014.

donant per fet que l'amnistia al franquisme –i citem altre cop Bartolomé Clavero– és general i plena, a més d'assolir un fonament ultraconstitucional sorgit de la Constitució mateixa. L'amnistia en el pla jurídic i la Transició com a relat polític (o com a coartada) han operat, *de iure* i *de facto*, com elements de bloqueig a l'hora de procedir a una condemna pels crims del franquisme⁴⁹.

Com veurem al llarg del treball la justícia constitucional i la justícia ordinària forgen un patró en determinades matèries –conflicte territorial, interpretació dels drets humans, unitat de l'Estat espanyol, sobirania nacional i condemna als crims del franquisme– que és clarament negacionista. Les altes instàncies judicials espanyoles continuen immerses en una cultura jurídica armada en la impunitat del franquisme. I aquest aspecte, com veurem, és rellevant per aquest treball, en la mesura que s'explicaran disfuncions tals com la recança a aplicar el principi democràtic, la defensa a ultrança de la Constitució o una interpretació de la Constitució en la seva vessant més literal i restrictiva, les dificultats per aplicar el dret internacional dels drets humans o la vulneració flagrant de drets civils i polítics a líders del moviment sobiranista català.

1.1.- El model constitucional heretat de la Transició. La rigidesa com element (jurídic i polític) característic.

El procés sobiranista endegat a Catalunya –i el consegüent debat que aquest ha suscitat a Madrid– obliga a revisar, un cop més, els principis constitucionals que salvaguarden, des de la vessant teòrica, que Espanya és un Estat democràtic i pluralista. Aquests principis, que la Constitució proclama en el seu article primer, avui semblen haver desaparegut del debat polític. Només n'interessa un: el dret. És a dir: l'ordenament jurídic i tot allò que té a veure amb la interpretació legalista de la Constitució ha eclipsat qualsevol altre forma de concebre la dialèctica sobre els afers

⁴⁹ El negacionisme –polític i judicial– de l'Estat espanyol al moment d'investigar, processar i condemnar els crims del franquisme és molt diferent si tenim en compte la perspectiva comparada. I més, si tenim en compte que l'accés al poder de Francisco Franco va ser molt més sagnant i molt més violent pels seus *enemics* civils que la irrupció al poder de dictadors com Hitler o Mussolini. No només perquè aquest accés al poder es va produir a través d'una Guerra Civil, si no que, a més, per garantir la cobertura del règim es va posar en funcionament un pla d'extermini de l'enemic que es va mantenir vigent durant dècades. La impunitat va ser peça clau de l'engranatge de poder; impunitat que la Transició va justificar en la mesura que mai ha estat combatuda. Vegeu, en aquest sentit, dues obres fonamentals: Graham, Helen. *La guerra y su sombra. Una visión de la tragedia española en el largo siglo XX europeo*. Barcelona: Crítica. 2013 i Espinosa, Francisco. *Lucha de historias, lucha de memorias. España, 2002-2015*. Sevilla: Aconagua. 2015.

públics. La política sembla haver-se reduït a un debat sobre la llei i el respecte a la llei; sobre el que és legal o conforme a dret i el que no. Els termes del debat, doncs, semblen anar molt en consonància amb la controvèrsia suscitada durant la Transició, on tot havia de respondre a un procés d'estricta legalitat. El pluralisme polític, que comporta el respecte a les minories i a la democràcia, que implica confrontar idees des de la reflexió i el debat polític, sembla haver fugit de l'escena com si aquests valors del constitucionalisme modern mai haguessin existit. O com si algú els hagués expulsat per incòmodes o innecessaris.

El model constitucional heretat dels anys 1975 a 1978 presenta com a característica essencial la *rigidesa*, en quan a la conservació d'estructures amb un clar reflex en el blindatge d'elements i instàncies heretats del franquisme, que desmenteixen el *mantra* que sol acompanyar al “moment constituent”; moment que sol aparèixer en la literatura constitucionalista com un exercici d'imparcialitat inspirat per l'interès general. Al contrari. Com explica Francisco J. Laporta, esdevé una temptació recurrent entre els actors cridats a participar activament d'un procés constituent la de “[...] *incluir en la Constitución extremos propios de sus ideales políticos o regulaciones detalladas sobre sus asuntos de interés*”⁵⁰. De fet, aquest “moment constituent” es revela com la finestra d'oportunitat utilitzada per les forces socials, polítiques i econòmiques més rellevants i amb major poder per introduir, en el text constitucional, la garantia rígida que permeti blindar els seus interessos i els seus prejudicis en un moment, diu Laporta, de gran complexitat política⁵¹.

Per veure una expressió pràctica d'aquesta volguda rigidesa, serveixi com exemple el sistema electoral implementat, durant la Transició, pel Reial decret-llei 20/1977, de 18 de març, sobre normes electorals amb la intenció de beneficiar l'Espanya rural en front la urbana per evitar conseqüències com la produïda el 12 d'abril de 1931⁵². Malgrat que el sistema electoral pensat en el Reial decret-llei 20/1977 tenia una clara vocació provisional, en el sentit que havia de guiar una única convocatòria electoral, s'acabaria convertint en un sistema de vigència indefinida a les eleccions generals. Totes les eleccions generals celebrades fins aquest moment s'han fet sota els

⁵⁰ Laporta, Francisco J. *El imperio de la ley. Una visión actual*. Madrid: Editorial Trotta. 2007. Pàg. 223.

⁵¹ Laporta, Francisco J. *El imperio de la ley...* Cit. Pàg. 223.

⁵² Boix Palop, Andrés. “La rigidez del marco constitucional...” Cit. Pàg. 17-18. El Reial decret-llei 20/1977, de 18 de març, sobre normes electorals juntament amb la Llei 1/1997, per a la Reforma Política, esdevenen el bloc normatiu que permet jurídicament la Transició.

paràmetres concebuts en aquesta norma. Aquest és el fet o aquesta és la rigidesa: un sistema electoral articulats mitjançant “Disposició Transitòria” de la darrera Llei Fonamental d’un règim dictatorial va derivar en un Reial decret-llei d’un govern *no-constitucional* per esdevenir, finalment, en el sistema electoral de la democràcia constitucional⁵³. La dreta més conservadora ha resultat la beneficiada d’aquesta rigidesa constitucional.

Convé, ja d’entrada, aclarir una qüestió: és important –pel debat a l’entorn del dret a decidir i per les conseqüències polítiques del seu exercici– que Espanya es consideri un Estat democràtic. Com escriu el professor Carlos Taibo, de no ser així; és a dir, si Espanya no es tingué a sí mateixa com un Estat democràtic, moltes de les discussions que s’abordaran en aquest treball i moltes de les discussions que es susciten al calor del procés català, deixarien de tenir sentit. O, com a molt, tindrien un sentit limitat o ben diferent al que aquí es pretén donar⁵⁴. D’entrada seria fàcilment explicable el tancament –mental i argumental– amb el que bona part de la classe política espanyola ha respòs a la proposta de consulta sobre el futur polític de Catalunya emanada de les seves institucions i propulsada per una àmplia –amplíssima– majoria de la seva societat civil. I, tanmateix, passarien a tenir un alè de normalitat manifestacions tant contradictòries en clau democràtica com les fetes pels líders del Partit Popular –que ha governat l’Estat espanyol en el moment de produir-se el procés; molts anys del mandat amb majoria absoluta a les Corts Generals– menystenint processos democràtics, ja sigui en forma de consulta o de participació ciutadana⁵⁵.

Diguem-ho clar: és molt difícil estar contra una consulta. És francament complicat sentir aversió per paraules com referèndum, democràcia, debat polític o

⁵³ Pérez Royo, Javier. *La reforma constitucional inviable*. Madrid: Libros de la Catarata. 2015. Pàg. 107-108.

⁵⁴ Taibo, Carlos. *En defensa de la consulta soberanista en Cataluña*. Madrid: Libros de la Catarata. 2014. Pàg. 11.

⁵⁵ Em refereixo a declaracions com la feta per Mariano Rajoy, president del govern, el 4 d’octubre de 2014, quan afirmava que “*No podemos ni queremos autorizar una consulta ilegal; pero sobretodo no queremos*”. Una expressió, com recorda Jorge Gaggio, conseqüència d’un constitucionalisme (doctrina constitucional) que hauria d’estar més preocupat pels arguments científics que no pas per la defensa de l’Estat, de tal manera que “*tendría probablemente una mayor capacidad para mantener al Estado y a los gobernantes alejados de la tentación de hacer mentir al Derecho [...] y proteger así, desde la neutralidad que ha de ser la suya, el Estado de Derecho de manera más apropiada y quizá también más eficaz*”. Gaggio, Jorge “¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa”. A Gaggio, Jorge y Ferraiuolo, Gennaro (Coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Libros de la Catarata. 2016. Pàg. 145.

urnes. I és fàcil caure en contradiccions, en paranys, encara que siguin ben intencionats, que posen per davant la llei a la democràcia⁵⁶. Rebutjar processos o fórmules basades en mecanismes inequívocament democràtics deixen a qui ho fa en una posició tremendament delicada. En aquest sentit, interessa analitzar aquells conceptes que des de l'òptica de l'Estat espanyol cal preservar –inclús blindar– de qualsevol debat que pretengui una revisió a fons. Són béns jurídics d'especial protecció que han de ser exclosos del debat polític. Per contra, són precisament aquests conceptes –d'un extrema rigidesa fins al punt que el TC, en la part final del procés en prohibirà parlar– els que el moviment sobiranista català ha posat sota sospita en el sentit que cal modernitzar-los, refer-los o reinterpretar-los.

La Constitució espanyola –i tot l'ordenament jurídic que s'ha gestat al seu voltant– ha tendit a allunyar els ciutadans de la participació en la presa de decisions de tipus polític. El poder legislatiu s'ha aprofitat de la dinàmica constitucional heretada, un cop més, de les pors del règim dictatorial decidit a allunyar la ciutadania de la política. I la classe política espanyola –amb l'aval de l'alta judicatura espanyola– ha decidit jugar la carta del *fonamentalisme constitucional*. Però pot una Constitució –amb independència de si el text constitucional ha estat imposat *des de dalt* o mitjançant procediment d'estricta observança democràcia– limitar a les generacions futures o, en expressió de Jefferson, tenen dret els morts a vincular als vius? Aquesta és una primera forma d'objecció democràtica que presenta la Constitució espanyola de 1978⁵⁷.

⁵⁶ Torno a fer referència a unes declaracions, en aquest cas de la vicepresidenta del govern espanyol Soraya Saénz de Santamaria, quan el 27 de setembre de 2014, en roda de premsa feta després del Consell de Ministres, afirmava que “*sin ley no hay democracia*”. De les respostes via Twitter, en destaco la de Carles Boix, catedràtic de Ciència Política de la Universitat de Princeton i membre del Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN): “*de hecho es al revés: sin democracia no hay ley. Solamente fuerza bruta*”.

⁵⁷ Com bé exposa Francisco J. Laporta, el constitucionalisme, com a complex fenomen de naturalesa jurídica, política i ètica, es transformaria en un acte de paternalisme justificat per una suposada visió racionalista de la classe política que va participar activament del “moment constituent”. Però com bé replica el mateix Laporta, “[...] *no solamente no está probada esa presunta lucidez del constituyente, sino que muchas veces lo que hay en las Constituciones son tomas interesadas de posición o defensa de privilegios*”. Laporta, Francisco J. *El imperio de la ley...* Cit. Pàg. 224. Sobre aquesta qüestió vegeu també l'obra de referència De Vega, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos. 1985.

1.2.- La unitat de l'Estat espanyol com a concepte immutable.

El professor Carlos Taibo ha denunciat la manca d'estudis sobre el nacionalisme de l'Estat espanyol. Taibo apunta, com a possible causa que ofereixi una explicació al fenomen, que tal nacionalisme no existeix. Com si el que no existís no es pogués criticar. O al fet que per l'Estat espanyol el nacionalisme –el que sigui– és un fenomen polític amb profundes connotacions negatives que, evidentment, no va amb la nació espanyola⁵⁸. No és habitual, doncs, que un tingui mala imatge de sí mateix⁵⁹. Cal no passar per alt que la negativa a discutir sobre la nació i la consideració de nacionalisme espanyol és una forma d'eludir el seu caràcter impositiu⁶⁰. I tornem allò mateix: tampoc pot ser imposat quelcom que no existeix.

Però si s'indaga en les manifestacions polítiques (programes culturals o polítics d'entitats o partits) o jurídiques (assajos, normes o textos) sorprendrà descobrir que aquest nacionalisme suposadament inexistent es manifesta –i ho fa sovint– a partir de mil i un rostres, no sempre simpàtics ni conciliadors. Al contrari. El primer que sol fer el nacionalisme espanyol és manifestar que els nacionalismes són els altres, sense adonar-se que va arrelant un nacionalisme banal, de baixa intensitat, però present i molt insistent. El nacionalisme espanyol tal vegada va existir durant el franquisme⁶¹, però avui s'imposen nacionalismes excloents, violents i ètnics com el nacionalisme català. A més, si en l'actualitat quedés alguna forma de nacionalisme espanyol, d'això se'n diu patriotisme constitucional. Sobre aquest darrer concepte en parlarem més endavant⁶².

⁵⁸ Els debats dels intel·lectuals espanyols al voltant del nacionalisme, sobretot català i basc, han estat analitzats des de la vessant discursiva i argumental pel politòleg Ignacio Sánchez-Cuenca a *La desfachatez intelectual. Escritores e intelectuales ante la política*. Madrid: Libros de la Catarata. 2016.

⁵⁹ Taibo, Carlos. *Sobre el nacionalismo español*. Madrid: Libros de la Catarata. 2014. Pàg. 17. Aquest llibre és, segons l'autor, una ampliació d'un llibre que va coordinar l'any 2007 i del qual en va escriure el pròleg: Taibo, Carlos (coord). *Nacionalismo español. Esencias, memoria e instituciones*. Madrid: Libros de la Catarata. 2007.

⁶⁰ Ramoneda, Josep. *La negación del nacionalismo español*. Madrid: *El País*. 26 de juny de 2008.

⁶¹ Sobre l'existència del nacionalisme espanyol durant el franquisme en parlarem en el capítol 7 d'aquest mateix treball per connectar-lo amb els arguments que ha ofert l'Estat espanyol durant el procés i per constatar que aquests arguments de caràcter nacionalista –i en defensa de la nació espanyola i de la unitat d'Espanya– enfonsen les seves arrels en els principis ideològics del Moviment.

⁶² En parlarem, també, dins el capítol 7 i ho farem com un intent de la dreta nacionalista identificada amb el Partit Popular com a construcció d'un sentiment nacional vinculat amb els valors i principis de la Constitució de 1978, però deslligat de qualsevol menció o crítica al cop d'Estat del 18 de juliol de 1936, al règim franquista basat en la repressió i l'eliminació de l'enemic i als crims de la dictadura espanyola.

De fet, pocs dubtes queden a l'hora d'afirmar que el règim franquista va ser, per damunt de qualsevol altre consideració, una dictadura nacionalista espanyola excloent i autoritària⁶³.

El segon raonament estès per l'espectre ideològic espanyol és que els nacionalismes perifèrics –sobretot el català– com hem apuntat abans són excloents. Ho són en la mesura que defineixen uns paradigmes identitaris que converteixen en ciutadans de segona aquells que no s'identifiquen amb els postulats oficials. La nació espanyola no és així; inclou a tothom. Fins i tot, inclou a aquells ciutadans que gosen discutir dogmes com ara la unitat nacional.

El problema ha estat –i és– la utilització de la norma jurídica com argument de debat polític. El text fonamental espanyol; massa sovint invocat per negar la utilització o creació de mecanismes de clara dimensió democràcia i orientat a possibilitar la pluralitat, està impregnat de nacionalisme. En bona mesura ho està perquè és directament hereu de les dinàmiques i els postulats ideològics del franquisme. Va fer seus els mateixos imponderables que avui tampoc poden ser qüestionats. Ens referim, per exemple, al mateix disseny del poder territorial o, inclús, l'ús i consum de part de la simbologia del règim. L'article 2, per exemple, no dubta a fer valer, sota una àuria de solemnitat, “la indissoluble unitat de la nació espanyola”. L'expressió, en la norma, segueix dient: “pàtria comú i indivisible de tots els espanyols”. Una unitat que si ens atenim al text, és abans que totes les coses. Abans, fins i tot, que la pròpia existència de l'Estat, atès que aquest es fonamenta en la unitat nacional espanyola. I per descomptat: no està subjecte a discussió alguna. Existeix, és indissoluble, i s'ha acabat. La nació espanyola és portadora d'una unitat indivisible i no sorgeix, quedi clar, de la manifestació de la voluntat de les parts que la integren.

Hi ha qui defensa que la fórmula va ser dictada per la jerarquia militar i acceptada per totes les parts que conformaven la ponència constitucional⁶⁴. Només així

Aquesta deliberada omisió, com veurem, l'allunya del patriotisme constitucional originari teoritzat, entre d'altres, per Jürgen Habermars.

⁶³ Vegeu, en aquest sentit, Saz Campos, Ismael. *España contra España. Los nacionalismos franquistas*. Barcelona: Marcial Pons. 2003.

⁶⁴ Es diu que la missió expressa a les Forces Armades en la defensa de la “integritat territorial” de l'Estat expressada a l'article 8 de la Constitució, apareix en sobre tancat a partir d'un text definit. Així ho explica un dels primers cronistes crítics amb el relat oficial de la transició com és Gregorio Morán a *El precio de la transición* reeditada per Akal a l'any 2015, després d'haver-se publicat lleugerament “censurada” per Planeta l'any 1992. Ningú sembla dubtar que l'autor comptava amb bones fonts a l'hora de narrar aquest episodi de la història constitucional. Vegeu en aquest sentit Mateu, Marcel. “Dèficits democràtics en el

s'entén la impossibilitat de modificar una sola coma del que l'Exèrcit havia dictat. De fet, l'article 2 no s'entén sense l'article 8. O dit d'una altra manera, l'article 8 és causa-efecte del 2. Correspon el blindatge de la unitat de l'Estat a l'Exèrcit, que és el garant – diu la Constitució en aquest article 8– de la unitat territorial i de l'ordenament constitucional. No s'ha d'oblidar que el comandament de les forces armades correspon al monarca, tal i com va establir el mateix Franco en el seu testament. Difícil d'obviar que aquesta va ser una de les línies vermelles que el règim franquista no estava disposat a deixar traspassar en el procés de Transició per transformar l'Estat espanyol en una democràcia homologables a la d'altres països de l'entorn europeu; molts dels quals havien donat el pas de democratitzar-se al final de la Segona Guerra Mundial.

La nació espanyola s'alça, doncs, com una essència inalterable, inqüestionable i immutable, que enllaça el passat amb qualsevol projecte de futur. No està formada per la voluntat del poble. No neix de la lliure voluntat de les parts que presumptament la integren. De ser així, de sorgir de l'expressió lliure i voluntària de les parts que la conformen, es justificarien expressions tals com les de “nació de nacions” o “nació de pobles” que proposa el professor Xacobe Bastida⁶⁵. I tal circumstància, evidentment, comportaria reconèixer de les parts un cert poder discrecional; poder que retindrien, si més no, per proposar una revisió de la decisió relativa al compliment o incompliment del pacte o acord en els termes i condicions en els que va ser formulat.

Com explicarem seguidament, la existència de mecanismes descentralitzadors, autonomistes, inclús de naturalesa federal, no cancel·la la presència del nacionalisme espanyol i dels conceptes en el qual aquest es recolza⁶⁶. És més: no consta que els successius governs de l'Estat espanyol s'hagin esforçat en la construcció d'un espai polític, cívic i social no marcat per allò nacional. Però qui cregui que la regulació constitucional de la unitat de la nació espanyola s'acaba aquí s'equivoca. Encara hi ha

procés d'elaboració de la Constitució”. *Diàlegs (Revista d'Estudis Polítics i Socials)*. Núm. 4, abril-juny 1999. Pàg. 49.

⁶⁵ Bastida, Xacobe. *La nación española i el nacionalismo constitucional*. Barcelona: Ariel. 1998. Pàg. 181. L'expressió “nación de naciones” ha estat constant en el llenguatge polític del PSOE d'ençà que un dels seus intel·lectuals més prestigiosos, Anselmo Carretero, va utilitzar-la al seu llibre *Las nacionalidades españolas* (1952). Gregorio Peces Barba, representant del PSOE i un dels anomenats pares de la Constitució va utilitzar l'expressió en els debats constituents, talment ho fa fer Carme Chacón durant la tramitació i negociació de l'Estatut de 2006.

⁶⁶ Taibo, Carlos. *Sobre el nacionalismo español...*Cit. Pàg. 55.

tres articles mes que s'encarreguen d'impossibilitar qualsevol iniciativa política tendent a discutir, ni que sigui des de procediments radicalment democràtics, aquesta unitat.

El primer és el 145.1, que estableix que en cap cas s'admetrà la federació de comunitats autònomes. No resulta difícil endevinar que darrera aquest mandat s'amaga una clara intenció de no encoratjar l'exercici pràctic del concepte de Països Catalans. El segon, encara més punyent en termes democràtics, és el 155 CE. Aquest regula la intervenció d'aquella comunitat autònoma que no compleixi les obligacions que la Constitució i altres lleis li imposin o actuï de forma que atempti greument l'interès general d'Espanya. Com explicarem al final d'aquest treball, només hi ha un precedent similar a això que s'hagi portat a terme abans del període del procés que és objecte d'estudi, que tancarem, com es veurà, amb l'aplicació de l'article 155 CE. És l'actuació de l'Estat espanyol com a resposta als fets del 6 d'octubre de 1934 –proclamació del president Companys de la República catalana– en què va suspendre, mitjançant la llei de 2 de gener de 1935, l'autonomia catalana. Però la resposta a aquesta actuació va venir en forma de sentència. El 5 de març de 1936 el Tribunal de Garanties Constitucionals declarava inconstitucional la llei de 2 de gener de 1935 i obligava a retornar l'autonomia catalana als seus legítims dipositaris⁶⁷.

El tercer, l'article 168. No només els drets fonamentals queden protegits pel sistema de reforma agreujat de la Constitució; també el Títol II regulador de la institució monàrquica i el Títol Preliminar. Aquest, com hem vist, contempla alguns preceptes de peculiar redacció en matèria de distribució territorial del poder.

⁶⁷ La sentència dictada per Tribunal de Garanties Constitucionals el 5 de març de 1936 i que declarava la inconstitucionalitat de la Llei de 2 de gener de 1935, resolvia un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel president en funcions del Parlament de Catalunya. El recurs es recolzava sobre l'article 122 de la Constitució de 1931. Venia a argumentar que la Constitució republicana no emparava a les Corts per suspendre l'Estatut d'Autonomia i molt menys al Parlament català que en cap cas havia participat de la decisió del president Companys. Al seu torn, el Tribunal argumentava, tot donant la raó al Parlament, que si bé els Estatuts d'Autonomia previstos a la Constitució no són lleis de categoria constitucional; si ho és el principi d'autonomia del qual en neixen els Estatuts. En aquest sentit –falla el Tribunal– s'imposa a l'Estat la obligació de reconèixer els Estatuts i emparar-los com part integrant del seu ordenament jurídic. I conclou: s'ha de considerar inconstitucional la llei de 2 de gener de 1935 ja que al instituir en els seus tres preceptes un règim intermedi entre l'autonomia i el dret comú, viola els preceptes constitucionals que garanteixen l'autonomia.

1.3.- Les tensions territorials derivades del model constitucional. El fet nacional català i la interpretació restrictiva del dret.

Una de les qüestions més conflictives –tant des de la vessant política com jurídica– ha estat el repartiment territorial del poder. Pot afirmar-se que fins a la Constitució de 1978, la única experiència d'Estat no-unitari i políticament descentralitzat havia estat la Constitució de 1931. Contra aquesta experiència democràtica i descentralitzadora es produiria un alçament militar –qualificat de *nacional*– que derivaria en una Guerra Civil primer i en un règim dictatorial de 40 anys després. El règim franquista esdevindria, segons paraules textuais de Pérez Royo, “*la negación más radical de la democracia i de la descentralización política que hemos conocido en nuestra historia. De ambas negaciones hizo su seña de identidad*”⁶⁸. La defensa de la unitat de la nació espanyola, com hem vist, seria causa-efecte d'un procés de depuració humana i normativa de tot allò que tingués connexió amb la Segona República.

Amb aquests antecedents, no ha d'estranyar que el procés de Transició no fos aliè a les tensions que generava el disseny de l'estructura territorial atès que era una de les demandes formulades per l'oposició al règim i una de les peticions explícitament engegades a Catalunya amb el lema: “Llibertat, amnistia i Estatut d'Autonomia”. (...) De fet, la opció per una Constitució pactada en despatxos va guanyar, en paraules de qui va ser diputat de la UCD, José Luís Meilán Gil, eficàcia jurídica però va perdre perfecció tècnica⁶⁹.

Tanmateix, el fet que el model territorial fos un dels elements que més tensions produïa, sobretot en el debat constituent, va provocar que la Constitució optés per oferir-li un tracte imprecís. O era la imprecisió una forma de cobertura per fer prevaldre el concepte sobre el qual, com hem vist, s'edificava tot el disseny constitucional? Aquest era *la unitat de la pàtria*. Les possibilitats de pacte i transacció passaven, doncs, per empassar-se aquest concepte i fer-lo digerible amb altres demandes sorgides sobretot de moviments nacionalistes, principalment bascos i catalans. En aquest sentit, la solució jurídica de la unitat no va quedar ben articulada amb l'altre cara de la

⁶⁸ Pérez Royo, Javier. *La reforma...* Cit. Pàg. 18.

⁶⁹ Meilán, José Luís. *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*. Navarra: Editorial Aranzadi. 2015. Pàg. 28.

moneda: la pluralitat. Com escriu Jordi Jaria, “*es alrededor de la definición del carácter de pluralidad y su correspondencia jurídico-constitucional donde, en último término, se encuentra el ámbito de la discusión que debería de haber dado lugar a la asunción de una forma de Estado que respondiera al sustrato político de la comunidad que se dota de Constitución*”⁷⁰. És, doncs, en la protecció o en l’encaix de la diversitat on els constituents i, de retruc, la Constitució, queda incapacitada per oferir una resposta que permeti garantir seguretat jurídica i configuri una estructura jurídica de protecció de les minories nacionals.

El debat constituent és un clar reflex de la incapacitat de fixar una definició del que és la plurinacionalitat. Van aflorar diverses visions, concepcions i tradicions sobre un mateix concepte. AP o la UCD defensaven un Estat unitari on es fixessin uns límits en la distribució territorial del poder polític. Altres forces, com Euzkadiko Ezkerra, a través de l’advocat i diputat basc, Francisco Letamendía, va defensar l’autodeterminació. El nacionalisme basc i català del PNB i CDC respectivament –cal recordar que el PNB estava representat en la ponència constitucional per Miquel Roca– va presentar una esmena a aquest article 2 en la qual es deia “*La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español, la solidaridad entre sus pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que la integran. Y en el derecho de autodeterminación de estas últimas*”⁷¹. És sabut avui que aquesta possibilitat de reconeixement del dret a l’autodeterminació vinculat al concepte plurinacionalitat ni tant sols es va valorar.

Però la renúncia més explícita per una opció federal la farà Felipe González del PSOE en el ple del Congrés dels Diputats⁷² i també Gregorio Peces Barba⁷³. Abans, però, ja l’havia fet Jordi Solé Tura en nom del Partit Comunista⁷⁴, que també incloïa el

⁷⁰ Jaria, Jordi. “La forma del Estado en los debates constituyentes”. Aparicio, Miguel Ángel (Dir.) *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Cedex Editorial. 1999. Pàg. 14.

⁷¹ Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 66. 12 de maig de 1978. Pàg. 2089.

⁷² “Nosotros, que tenemos una aspiración que no ocultamos de carácter federalista, hemos comprendido que no es éste el momento histórico de hacer una formulación federalista. Que el federalismo puede ser el resultante final de un largo proceso histórico, y un resultante que garantice en el futuro esa unidad de España que los socialistas, como he dicho, hemos defendido, defendemos y defenderemos en el futuro”. Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 112. 18 de juliol de 1978. Pàg. 4382.

⁷³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 88. 14 de juny de 1978. Pàg. 3262.

⁷⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 88. 14 de juny de 1978. Pàg. 3265.

Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC). Aquestes renúncies els va permetre no quedar exclosos del consens i participar en l'acord de redacció de la Constitució, però va perjudicar una opció plurinacional –real i efectiva– que permetés en el futur un millor encaix constitucional que, com sabem avui, mai es va voler implementar amb totes les seves conseqüències polítiques. L'aposta per opcions confederales, també va tenir en el llavors senador català, Lluís Maria Xirinacs, un ferm defensor. Xirinacs va proposar una confederació espanyola acordada per tots els pobles sobirans d'Andalusia, Aragó, Astúries, Euskadi, Galícia, Països Catalans i Països Castellans⁷⁵. És a partir d'aquestes renúncies que la opció *autonòmica* comença a guanyar espai en el debat polític. Com és sabut, l'article 2 CE acabarà reconeixent el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions, sempre dins “de la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comú i indivisible⁷⁶”. Però que la qüestió autonòmica és tanqués no vol dir que és resolt.

1.3.1.- *La variable andalusa. De la singularitat a l'assimilació.*

A finals de 1977 –un anys abans de la Constitució de 1978– tot feia presagiar que la realitat política espanyola derivaria en un marc de repartiment territorial del poder a partir de la creació d'autonomies amb diversos nivells d'autogovern. Catalunya i el País Basc partien amb cert avantatge, en la mesura que havien gaudit d'experiències d'autogovern durant la Segona República. Aquest avantatge s'havia de fer extensiu a Galícia, que com Catalunya i el País Basc, havia plebiscitat un Estatut en el passat⁷⁷. El 4 de desembre de 1977 s'havien produït manifestacions multitudinàries en les principals ciutats andaluses reclamant gaudir d'una autonomia com la basca o la catalana. La transversalitat política de la reivindicació andalusa anava des de la dreta més propera al franquisme fins al socialisme i el comunisme. Com diu Bartolomé

⁷⁵ Xirinacs, Lluís Maria. *Constitución. Paquete de enmiendas*. Madrid: Edipress. 1978. Tanmateix, per una visió més actualitzada vegeu Busquets, Lluís. *Xirinacs i l'estafa de la transició*. Badalona: Ara Llibres. 2013. Són especialment esclaridores les pàg. 129 a 178 dedicades a les esmenes a la Constitució.

⁷⁶ Com diu Miguel Ángel Aparicio, “apareixen un primer joc d'elements oposats que pretenen conviure en harmonia i ser compatibles: unitat i autonomia; unitat i diversitat. Però ben aviat el Tribunal Constitucional s'encarregarà d'interpretar aquests termes no pels seus continguts positius, sinó pels negatius: unitat no és uniformitat; però autonomia tampoc és sobirania”. Vegeu Aparicio, Miguel Ángel (Dir.) *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Cedex Editorial. 1999. Pàg. 31.

⁷⁷ Catalunya va fer-ho al 1932, el País Basc al 1933 i Galícia al 1936.

Clavero, “el motiu no del tot confés d’aquesta transversal mobilització va ser una pulsio antibasca i anticatalana⁷⁸”.

L’anticatalanisme, encara que dissimulat, va donar els seus fruits. Andalusia va ser la única comunitat autònoma que va crear-se pel sistema especial que preveu l’article 151.1 CE. En l’assoliment de la via autonòmica plena regulada per l’esmentat precepte constitucional –i no per mitjà de la via de l’article 143.2, que era la via que jurídicament li tocava– va tenir molt a veure una clara instrumentalització estratègica per part del PSOE enfront de la UCD –aleshores partit de govern– en la mesura que els *ucedeïstes* no gaudien d’un projecte polític clar en el marc del nou model d’organització territorial que tot just s’estava implementant⁷⁹. La diferència entre les dues vies –la del 143 i la del 151– implicava, des de la vessant procedimental, un major número de municipis requerits per impulsar la iniciativa autonòmica i, el que era més rellevant políticament, la celebració d’una consulta a la població mitjançant un referèndum.

Però materialment, el procés autonòmic previst en l’article 151 CE conduïa a Andalusia a impulsar un procés que el portava a equiparar-se institucionalment i competencialment amb les comunitats històriques⁸⁰. Encara hi havia una altre distinció; aquesta de clara naturalesa política. La interpretació constitucional clarament predominant en aquell moment era que aquells dos procediments conduïen a dues tipologies diferents de Comunitats Autònomes: unes –Catalunya, País Basc i Galícia– de clara naturalesa política i amb potestat legislativa i altres –la resta– de naturalesa simplement administrativa.

Com hem dit, un dels aspectes més rellevants de la previsió de l’article 151 era la celebració d’un referèndum de ratificació. Aquest va celebrar-se el 28 de febrer de 1980. I en la gestió política i legal del resultat del referèndum es produeix la segona de les disfuncions jurídiques del procés autonòmic andalús. Malgrat que en el referèndum es va assolir el vot afirmatiu favorable de la majoria absoluta dels electors de cada una

⁷⁸ Clavero, Bartolomé. *Constitución a la deriva...* Cit. Pàg. 71.

⁷⁹ Girón, Emilia. “Reflexión retrospectiva sobre el proceso autonómico andaluz y sus vicisitudes”. *Revista de Estudios Regionales*. Núm. 69. 2004. Pàg. 143.

⁸⁰ Les denominades comunitats històriques –Catalunya, País Basc i Galícia– van accedir a l’autonomia mitjançant el procediment excepcional previst específicament per elles. Aquest procediment es bastia a partir de la combinació de la Disposició Transitòria segona i els articles 151 i 152 –ambdós CE– sota l’empara d’haver plebiscitat afirmativament projectes d’Estatut d’Autonomia en la Segona República. Aquesta circumstància reduïa considerablement els tràmits de l’article 151 a un simple acord dels respectius òrgans preautonòmics.

de les províncies andaluses exigít per la CE i per la pròpia Llei Orgànica 1/1980, de 18 de gener, de regulació de les distintes modalitats de referèndum (LORMR), a Almeria els vots afirmatius es van quedar en un 42,3%. Com exposa Emilia Girón, eren “22.750 vots els que faltaven per donar per complimentades les exigències jurídiques en les que es plantejava el referèndum⁸¹”. Efectivament, la Junta Electoral Central va declarar rebutjada la ratificació de la iniciativa autonòmica andalusa⁸². Es tancava, així, la via de l'article 151 CE ja que des del punt de vista jurídic-constitucional, els resultats del referèndum no permetien complir els requisits legals exigits. Ergo: l'accés a la plena autonomia necessitava d'un termini d'hivernació de fins a cinc anys⁸³.

S'obria, però, la via de l'article 143 CE, que era el sistema genèric d'accés a l'autonomia al qual, des del principi, s'hauria d'haver sotmès Andalusia. Però aquesta opció va ser descartada per les forces polítiques partidàries del referèndum i d'assolir, ja d'entrada, el major sostre competencial. Com encertadament escriu Emilia Girón en relació a l'actitud política dels defensors d'equiparar Andalusia amb Catalunya i el País Basc, “es van entossudir en convertir en legal el triomf moral i polític i, en conseqüència, seguir defensant la via de l'art. 151.1, proposant la reforma de la LORMR per solucionar l'impediment que suposava el resultat a Almeria⁸⁴”. Finalment, la reforma es va portar a terme; i aquesta fou una lliçó que aleshores no es va saber valorar: per tal d'assimilar les nacionalitats històriques a altres comunitats autònomes, la política espanyola era capaç de retorçar la Constitució. Fins i tot d'aplicar situacions polítiques clarament viciades de constitucionalitat. O d'elaborar lleis a mida. L'objectiu era assimilar les realitats nacionals que durant el procés constituent havien estat clarament singularitzades a la Constitució.

Només així s'explica la solució cercada. El camí seguia sent el de l'article 151 CE però sense haver de repetir el referèndum. Ho feia possible la modificació de l'article 8.4 de la Llei Orgànica 2/1980 mitjançant la Llei Orgànica 12/1980, de 16 de

⁸¹ Girón, Emilia. “Reflexión retrospectiva...” Cit. Pàg. 147.

⁸² Vegeu Acord de 24 d'abril de 1980 de la Junta Electoral Central, mitjançant el qual es fan públics els resultats del referèndum d'iniciativa autonòmica d'Andalusia celebrat el 28 de febrer de 1980 (BOE núm. 115, de 13 de maig de 1980).

⁸³ Aquesta era la previsió que en feia l'article 8.4 de la LORMR.

⁸⁴ Girón, Emilia. “Reflexión retrospectiva...” Cit. Pàg. 148.

desembre⁸⁵. La reforma legal implicava la introducció de dos nous paràgrafs a l'article 8.4 que permetien desbloquejar la situació creada a Almeria. Però no va ser suficient. L'enginyeria jurídica reclamava d'una altre norma: la Llei Orgànica 13/1980, de 16 de desembre, de substitució en la província d'Almeria de la iniciativa autonòmica, que introduïa una nova variable al camí d'Andalusia cap a les majors quotes d'autogovern: "motius d'interès nacional". La província d'Almeria tornava a pujar al carro del procés andalús, però no per voluntat popular del territori, sinó per interessos polítics. El professor Santiago Muñoz Machado va sintetitzar amb una frase el que havia succeït durant aquesta fase del procés andalús: "*la voluntad de los representantes.. pudo más que la de los representados expresada en referéndum*"⁸⁶.

Com exposa Emilia Girón, el procés que va seguir Andalusia per constituir-se en comunitat autònoma, "no resisteix un anàlisis jurídic de constitucionalitat"⁸⁷. Els vicis són diversos. Girón destaca la vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.1 CE) en la mesura que la LO 12/1980 va dotar de caràcter retroactiu a varies disposicions legals esdevenint, aquestes, inconstitucionals⁸⁸. Un important sector doctrinal ha posat en dubte la constitucionalitat seguida per Andalusia. El ja citat Bartolomé Clavero es refereix a Andalusia com a "autonomia a la contra"⁸⁹. O Joaquín Tomás Villarroya, el qual en analitzar la constitucionalitat del procés d'accés a l'autonomia afirma:

⁸⁵ El nom del text legal és prou explícit i justifica l'expressió utilitzada en aquest treball de "lleï feta a mida": Ley Orgànica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la Ley Orgànica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. (BOE núm. 308, de 24 de desembre de 1980).

⁸⁶ Muñoz Machado, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Madrid: Civitas. 1982. Pàg. 260.

⁸⁷ Girón, Emilia. "Reflexión retrospectiva..." Cit. Pàg. 151. Girón, en relació a les dues Lleis Orgàniques, argumenta que "han de presumir-se constitucionals, ja que no van ser recorregudes al Tribunal Constitucional i és més que dubtós que es plantegi la seva inconstitucionalitat per la via de la qüestió d'inconstitucionalitat, doncs suposaria la nul·litat de tot l'edifici jurídic-constitucional d'Andalusia".

⁸⁸ Un exemple és el tenor literal de l'article 151.1 CE, la interpretació del qual va ser retorçat en la mesura que no permet la ratificació parcial. Un altre vici d'inconstitucionalitat seria la substitució de la iniciativa autonòmica per una Llei Orgànica fonamentada en l'article 144 c) CE; és a dir: servir-se de la invocació de *motius d'interès nacional*, quan aquest precepte el que preveu és que la substitució ho sigui de la iniciativa de les Corporacions Locals a les quals al·ludeix l'article 143, no del quòrum de ratificació del cos electoral exigint en l'article 151 CE.

⁸⁹ Clavero, Bartolomé. *Constitución a la deriva...* Cit. Pàg. 71.

“Andalucía llegó a la autonomía por una vía singular, trazada mediante el derribo calculado de las líneas fijadas en la Constitución”⁹⁰.

El que ens interessa destacar del procés andalús d'accés a l'autonomia és que aquesta darrera d'aquesta voluntat política de transgredir el mandat constitucional per accedir a la màxima quota d'autogovern, hi ha un objectiu molt més profund. O d'una profunditat molt més accentuada: fomentar la assimilació allí on la Constitució cercava la singularitat. En aquest sentit, els principals actors polítics del moment van ser capaços d'arribar a un consens al marge de l'ordenament jurídic constitucional en virtut de l'assoliment d'un objectiu fonamental, directament connectat amb la *unitat* de l'Estat: neutralitzar possibles interpretacions generoses del text constitucional, propiciades per l'ambigüitat o la polisèmia de certes categories normatives circumscrites a les nacionalitats històriques.

El resultat es va acabar aconseguint en la mesura que es va aplicar el principi d'igualtat a les autonomies; igualtat que va esdevenir l'instrument jurídic que va propiciar el bloqueig al desenvolupament de les singularitats previstes i permeses per la Constitució als casos de les nacionalitats com Catalunya i el País Basc. Fou la confirmació del *café per a tothom*. O dit d'una altre manera: amb l'assimilació es reforçava la unitat, que era el valor que veritablement interessava protegir. O, més i tot, blindar.

D'aquesta manera, el model autonòmic espanyol –allò que ha estat anomenat l'Estat de les autonomies– es va anar desenvolupant a esquenes de la Constitució. O al marge dels suposats consensos que van forjar la Constitució. Fins al punt que podem afirmar que es produeix una “mutació constitucional” al canviar-se el sentit de preceptes constitucionals per dues vies: la de la intervenció del legislador i la interpretació del Tribunal Constitucional. Va ser una combinació de preferències polítiques dotades, després, d'instruments jurídics avalats –per acció o per inhibició– pel Tribunal Constitucional, la que va imposar homogeneïtzació allí on s'esperava, sobretot des de Catalunya, respecte per la plurinacionalitat⁹¹. Com es veurà, en aquesta

⁹⁰ Tomás Villarroya, Joaquín. “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 15. 1985. Pàg. 53.

⁹¹ Aquest resultat obtingut –homogeneïtzació– contrari a l'esperit del text Constitucional, l'explica molt bé Miguel Ángel Aparicio: “[...] *El efecto más llamativo de todo ese proceso ha sido el de conseguir un resultado directamente contrario al pretendido por el pacto constituyente: mientras se ha instaurado o aceptado un modelo de Estado con autonomía política para quienes el pacto constitucional no la preveía, en cambio los territorios para quienes se destinaba la específica solución de autonomía política, causa y razón de ser de tal pacto, se han venido considerando ineluctablemente ajenos o en desacuerdo con el*

desnaturalització del pacte constitucional, en essència asimètric, i la posterior transformació territorial en un model homogeni, ha jugat un paper molt important el Tribunal Constitucional; paper que no deixarà de jugar a partir del 2010, quan l'Estat de les Autonomies s'escolli de la política i passi a mans del TC. Com diu Aparicio –citant la reflexió formulada per Charles Evans Hughes, president del Tribunal Suprem nord-americà als anys trenta del segle XX– la Constitució passarà a ser allò que el Tribunal Constitucional vulgui que sigui⁹².

1.3.2.- *La STC 4/1981. Autonomia no és sobirania.*

Com s'ha anticipat en el punt anterior, un actor fonamental per a la desactivació política i jurídica de les aspiracions d'autogovern de les nacionalitats històriques – principalment Catalunya i el País Basc– ha estat el Tribunal Constitucional. El TC serà el garant de l'assimilació que reforçarà la unitat en perjudici de la plurinacionalitat. Una sentència serà fonamental per l'esdevenir de l'Estat de les autonomies –considerada l'antecedent més immediat de la STC 31/2010⁹³, que com es dirà marca l'inici del procés sobiranista–: la STC 4/1981, de 2 de febrer. Aquesta sentència té un impacte fonamental sobre la Constitució territorial en la mesura que fixa la doctrina jurisprudencial respecte de la relació entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. Ho és perquè el TC, ja a l'any 1981, establirà les bases perquè aquesta relació es desenvolupi a partir d'un caràcter netament subordinat de la Comunitat respecte de l'Estat. Per altra banda, la sentència en qüestió contribuirà a consolidar l'assimilació de comunitats autònomes, prescindint dels elements constitucionals que fixaven dues tipologies: les

modelo territorial impuesto; desacuerdo que alcanza su manifestación más escatológica, en todos los sentidos del término, con el llamado proceso independentista de Cataluña". Aparicio, Miguel Ángel. "Los últimos cuarenta años de reorganización territorial de España". *Ius Fugit. Revista de Cultura Jurídica*. Núm. 20. 2017. Pàg. 19.

⁹² Aparicio, Miguel Ángel. "Los últimos cuarenta años de reorganización..." Cit. Pàg. 33.

⁹³ Així ho expressa la mateixa STC 31/2010, FJ 3, quan a l'argumentar la condició subordinada dels Estatuts d'Autonomia respecte de la Constitució, en fa referència amb l'expressió: "[...] *así desde el principio, STC 4/1981, de dos de febrero, FJ 3*". Vegeu, en aquest sentit, les paraules de Bartolomé Clavero, quan afirma en relació a aquesta sentència del TC, que amb la seva "quarta sentència, estava ja assentant la doctrina fonamental respecte de la relació entre l'Estat i la Comunitat Autònoma com un nexe de subordinació neta". Clavero, Bartolomé. *Constitución a la deriva...* Cit. Pàg. 65. D'aquest autor vegeu també "Nacionalidades y regiones entre el empoderamiento y la descentralización". A Escudero, Rafael i Martín, Sebastián (eds.) *Fraude y esperanza: 40 años de la Constitución*. Madrid: Akal. 2018.

nacionalitats i les regions. La operativitat real d'aquesta distinció va gaudir de poca vida útil.

És important, en aquest apartat, situar-se en el context històric. A l'any 1981 els únics Estatuts en vigor són el català i el basc. La cultura política heretada del franquisme insufla, en algunes formacions polítiques, una mal dissimulada reticència a potenciar algunes autonomies per fur o per nacionalitat o, en paraules de Clavero, “per dret propi independent de concessió o reconeixement per part de l'Estat⁹⁴”. Malgrat el principi autonòmic previst al frontispici de la Constitució, malgrat la distinció clara entre nacionalitats i regions i malgrat les referències al llarg del text constitucional que avala clares diferències polítiques entre comunitats històriques (les nacionalitats) i entitats administratives (regions), les elits polítiques –amb consonància, com veurem, amb les elits judicials– fomentaran la competència entre regions. L'objectiu és clar: forjar contrapesos entre les regions i les nacionalitats. Es buscarà el *café per a tothom*. O l'assimilació d'allò que, per història, cultura o tradició, és i ha estat singular.

Insistim: en aquest objectiu el Tribunal Constitucional jugarà un paper fonamental; paper que tornarà a assumir durant tot el procés sobiranista confirmant la naturalesa de l'Estat espanyol com d'Estat jurisdiccional autonòmic, segons definició de Manuel Aragon⁹⁵. Es proposarà exercir una doble funció, encara que sigui de forma solapada, en relació a la Constitució territorial: per una banda, realitzar un treball inconstitucional de correcció i, per altra banda, una tasca constitucional d'interpretació⁹⁶. Per portar a terme aquesta operació, ignorarà la distinció –constitucional– entre nacionalitats i regions homogeneïtzant la naturalesa normativa dels estatuts⁹⁷. S'intentarà bastir una pujada de categoria dels Estatuts ubicant-los en un esquema denominat “bloc de constitucionalitat⁹⁸”, quan en realitat s'estarà treballant,

⁹⁴ Clavero, Bartolomé. “Nacionalidades y regiones...” Cit. Pàg. 110.

⁹⁵ Aragón, Manuel. “¿Estado jurisdiccional autonómico?”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 16. 1986. Pàg. 7 a 12.

⁹⁶ Clavero, Bartolomé. “Nacionalidades y regiones...” Cit. Pàg. 121.

⁹⁷ Clavero, Bartolomé. “Nacionalidades y regiones...” Cit. Pàg. 121.

⁹⁸ En relació a l'autoria intel·lectual de concepte “bloc de constitucionalitat”, cal atribuir-lo al catedràtic de Dret Constitucional i magistrat del TC des de l'inici del Tribunal, Francisco Rubio Llorente al considerar que la Constitució territorial havia assolit una regulació deficient que necessitava de conceptes que ajudessin a fer-ne una interpretació d'acord amb l'esperit de la Constitució. Vegeu, en aquest sentit, Rubio Llorente, Francisco. *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2013.

soterradament, per una rebaixa dels Estatuts del 151 CE que aniran perdent la seva naturalesa més singular i política. Només així s'explica la STC 4/1981, de 2 de febrer.

I què la fa tant especial aquesta sentència?

D'entrada és una resolució judicial que mereix una anàlisi jurídica, però també d'oportunitat política. No només interessa per allò que és causa del procediment de control de constitucionalitat; també interessa pel context en el qual fou publicada essent, aquesta data de publicació, el 24 de febrer de 1981⁹⁹. O sigui: el dia després de l'intent de cop d'Estat del 23 de febrer; conegut en l'imaginari popular i polític com el 23-F. És sabut que durant la matinada d'aquell 24 de febrer de 1981, el Rei Joan Carles pronuncia un discurs televisat que fa avortar el cop d'Estat. Per la tarda es reuneix al Palau de la Zarzuela –i a porta tancada– amb els líders parlamentaris del partits polítics d'àmbit espanyol. Els líders de CiU i PNB no són cridats a la Zarzuela. I no són cridats –com bé exposa Bartolomé Clavero– perquè “en vigílies s’havia produït el cop d’estat contra, entre d’altres coses, les autonomies del País Basc i Catalunya, úniques que aleshores existien¹⁰⁰”.

És a partir d'aleshores quan es produeix, en paraules de Miguel Ángel Aparicio, una desviació conscient i voluntària respecte de les decisions que van forjar la Constitució de 1978¹⁰¹. Es forja un pacte de silenci per –recuperem les paraules de Charles Evans Hugues– fer dir a la Constitució coses que no diu.

L'intent de cop d'Estat esdevé un instrument efectiu en el camp de la Constitució territorial en la mesura que, com explicarem a continuació, aconsegueix el seu propòsit. Tres mesos després –el 19 de maig de 1981– una comissió d'experts en dret administratiu encapçalada per Eduardo García de Enterría¹⁰² va emetre un informe, per encàrrec del govern, en el qual proposaven la utilització de la Llei Orgànica

⁹⁹ La STC 4/1981, de 2 de febrero es publica al BOE núm. 47, de 24 de febrer de 1981.

¹⁰⁰ Clavero, Bartolomé. *Constitución a la deriva...* Cit. Pàg. 72.

¹⁰¹ Aparicio, Miguel Ángel. “Los últimos cuarenta años de reorganización...” Cit. Pàg. 17.

¹⁰² La comissió d'experts l'encapçalava el catedràtic de dret administratiu Eduardo García de Enterría, però estava formada per prestigiosos juristes que formaven part del seu equip tècnic com Santiago Muñoz Machado, Luís Cosculluela, T.R Fernández, Tomás de la Cuadra Salcedo, Francisco Sosa Wagner i Miguel Sánchez Morón. Com assenyala Miguel Ángel Aparicio, molts d'aquests administrativistes s'havien mostrat crítics amb el text constitucional; sobretot per la diferenciació que el text en feia de les Comunitats especials –entitats polítiques *stricto sensu* (art. 151 i disposició addicional segona) – i les Comunitats de dret comú, que no se les dotava de poder legislatiu propi. Fou el cas de Tomás Ramon Fernández Rodríguez, en l'obra *Estudios sobre la Constitución Española*, publicat l'any 1978. Vegeu Aparicio, Miguel Ángel. “Los últimos cuarenta años de reorganización...” Cit. Pàg. 18.

d'Harmonització del Procediment Autonòmic com a eina formal per implementar un model tancat i alternatiu al proposat en la Constitució. La STC 76/1983, de 5 d'agost, anul·lava, per inconstitucional, la naturalesa "orgànica" de la llei, però deixava viu el seu contingut material. Efectivament: la Llei de Procés Autonòmic¹⁰³ fixava les línies mestres del nou model que deixaven enrere la voluntat constitucional tants cops lloada però ràpidament oblidada en termes de Constitució territorial. I malgrat que el TC semblava aturar la voluntat política d'actuar al marge de la norma constitucional, abans l'havia fomentat. Tornem a la STC 4/1981; sobretot al seu FJ3 on el Tribunal condensa tot la munició.

Hi ha un paràgraf que, per sí mateix, té la capacitat de concentrar el que hem estat explicant: "[...] *Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado*". O sigui: quan la Constitució, en el seu article 2, fixa el principi autonòmic ho fa com un principi d'abast limitat. I com veurem a continuació, de naturalesa subordinada. El mateix TC s'encarrega de deixar-ho clar: "*En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido*". I acaba, servint-se d'una retòrica legalista que accentuarà en els anys del procés sobiranista, afirmant que "[...] *Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución*". Aquest és el principi del final del model autonòmic concebut en la Constitució de 1978.

1.3.3.- *Temps de reivindicacions frustrades. El moment de la política constitucional.*

Després van venir uns anys de relativa tranquil·litat en la relació entre les CCAA i l'Estat; anys en els quals el desenvolupament de les autonomies va connectada a l'aritmètica parlamentària dins un marc de transaccions polítiques en virtut d'acords de suport polític i governamental. Però transcorreguts aquests anys, bàsicament després del primer govern Aznar (anys 1996-2000) –època en la què qualsevol reforma de la Constitució o dels Estatuts era vista amb recel–, el debat territorial va tornar a assolir

¹⁰³ Llei 12/1983, de 14 d'octubre, de procés autonòmic. BOE núm. 247, de 15 d'octubre de 1983.

vigència, sobretot a al País Basc i Catalunya. Probablement sigui al País Basc, a principis dels noranta, quan es comencen a explorar vies que superin el marc estatutari. Aquestes noves vies passaven per conjugar una doble reivindicació: assolir un major poder polític autonòmic i transformar aquest major poder polític d'acord amb la voluntat majoritària de la ciutadania expressada a les urnes.

Un dels primers intel·lectuals a fer-ho és el parlamentari i economista basc Juan Maria Ollora. Corren els anys 1994 i 1995 quan Ollora proposa un nou concepte: “l'àmbit basc de decisió¹⁰⁴”. Es tractava de superar l'autonomisme per un sobiranisme democràtic, cívic i de lliure adhesió inspirat en el model quebequès. A Catalunya, el plantejament de fons el va fer, com explica Jordi Amat, el president de la Generalitat, Jordi Pujol, l'1 de juliol de 1996 en una conferència al Club Siglo XXI de Madrid titulada “*Ante un nuevo ciclo histórico*”¹⁰⁵. Com es veurà a continuació la proposta de Pujol era força diferent de la via que Ollora plantejava al País Basc.

La tesi del president de la Generalitat era que en allò que afectava al model territorial de l'Estat, “s'havia d'avançar cap a una direcció determinada. No era una qüestió de pactes conjunturals, com ara el del Majestic. Calia que la Constitució [...] fos interpretada amb voluntat de dotar de contingut polític la distinció entre regions i nacionalitats¹⁰⁶”. Era sabut que Pujol no era partidari d'iniciar un procés de reforma de l'Estatut. Confiava en que fos el Tribunal Constitucional, a través de la seva jurisprudència, qui contribuís a diferenciar allò que el *café per a tothom* havia igualat: les nacionalitats i les regions. El problema territorial, doncs, no es resolvia amb una

¹⁰⁴ El concepte *àmbit basc de decisió* venia a substituir semànticament el tradicional dret a l'autodeterminació del poble basc, per bé que no se n'apartava del tot. El que es va conèixer com la “via Ollora”, es va traduir en una proposta de solució dialogada al conflicte basc que descansava en un triple compromís: el cessament de la lluita armada d'ETA, la revisió del marc estatutari i l'impuls de la convergència interterritorial basca incloent Navarra i Iparralde (País Basc francès), a partir de l'exercici del dret a decidir d'Euskal Herria en el marc d'Europa. Vegeu Ollora, Juan Maria. *Una via hacia la paz*. San Sebastián: Erein. 1996.

¹⁰⁵ Dos mesos abans, el 28 d'abril de 1996, s'havia escenificat el Pacte del Majestic a partir del qual els setze diputats del CiU al Congrés votarien la primera investidura de José Maria Aznar com a president del Govern espanyol a canvi d'un salt substancial en el nivell d'autogovern. Es consumava l'alternança en la governabilitat espanyola. CiU, que havia fet possible els darrers governs de Felipe González, ara possibilitava el retorn de la dreta al Palau de la Moncloa. Recorda Jordi Amat al llibre *La confabulació dels irresponsables*, que el presentador d'aquella conferència va ser Miquel Roca, l'home fort del CiU a Madrid abans que ho fos Josep Antoni Duran i Lleida, i persona respectada i escoltada al ser, també, un dels pares de la Constitució. Recorda Amat que Roca va avançar als assistents, entre els quals hi havia Mariano Rajoy, llavors Ministre d'Administracions Públiques, que el president parlaria del debat espanyol més important del Segle XX: l'articulació entre Catalunya i Espanya. Vegeu Amat, Jordi. *La confabulació dels irresponsables*. Barcelona: Anagrama. 2018. Pàg. 15 a 19.

¹⁰⁶ Amat, Jordi. *La confabulació...* Cit. Pàg. 18.

reforma ni de l'Estatut ni de la Constitució. Jordi Pujol preferia l'ambigüitat, potser perquè l'ambigüitat, com havia succeït al dissenyar el model territorial a la Constitució, esdevenia una forma de neutralització del conflicte. No el resolia. El mantenia apagat, però latent.

El 16 de juliol de 1998 es fa pública una clara voluntat de modificar els Estatuts de les Comunitats Autònomes de règim especial. Aquesta necessitat no es detecta en la resta de territoris autònoms. En aquest sentit, el Partit Nacionalista Basc, Convergència i Unió i el Bloc Nacionalista Gallec signen la “Declaració de Barcelona”. No és aquesta declaració una declaració sobiranista ni molt menys. S'inscriu dins d'un marc de reivindicació de major poder polític per les nacionalitats que en el fons, el que volen, és una reestructuració de l'Estat espanyol a partir del reconeixement polític del “fet diferencial”. Es vol, dit d'una altra manera, trencar amb l'assimilació que ha vingut imposant-se tant per la dinàmica política com per la jurisprudència del TC, i plantejar un model asimètric a partir d'un reconeixement explícit de la plurinacionalitat de l'Estat. Malgrat que la declaració no té un gran recorregut polític, el cert que és la idea que modificació del marc estatutari com a procediment per l'obtenció d'unes majors quotes d'autogovern aconseguix quallar en moltes comunitats autònomes i en altres partits que no són estrictament nacionalistes. Únicament el PP quedarà al marge d'aquesta lectura de la situació política i s'erigirà com el gran defensor de la unitat nacional.

Cert és que el començament de Segle XX resulta percebut, també per la doctrina, com un bon inici per encetar el debat polític entorn allò que el professor Pedro Cruz Villalón denomina “Constitución territorial del Estado¹⁰⁷”. Aquest debat no és res més que la incorporació a l'agenda política d'una necessitat de repensar o de reformular el model de distribució del poder polític entre el poder central (Estat) i la pluralitat de poders territorials (CCAA). El problema, com explica el professor Pedro Cruz Villalón, és que si es volgués procedir a una modificació d'aquesta distribució de poder en benefici de les entitats territorials, reformar la Constitució no seria suficient ja que en l'ordenament jurídic espanyol Constitució territorial de l'Estat i Constitució formal no coincideixen. O dit d'una altra manera: s'hauria de reformar la Constitució i els disset

¹⁰⁷ Vegeu en aquest sentit Cruz Villalón, Pedro. “La Constitución territorial del Estado”. *Autonomías: Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 13. 1991. Pàg. 61 a 70. Aquest article reproduïx la conferència pronunciada pel professor Cruz Villalón el 2 de novembre de 1989 a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona en el cicle de conferències *10 anys d'Estatuts d'Autonomia*.

Estatuts d'Autonomia que conformen la Constitució Territorial de l'Estat¹⁰⁸. I, en termes de realisme polític, això no era possible.

Certament els primers anys del Segle XXI son denominats, també pel professor Pedro Cruz Villalón, com de “segon procés autonòmic¹⁰⁹”. Es tracta d'un segon procés autonòmic encetat al País Basc i a Catalunya i, com ja anticipava aleshores el mateix professor, es tractava d'un moment per la *política constitucional* que no pas per la *jurisdicció constitucional*¹¹⁰. Ja no era suficient en reinterpretar la Constitució. La complexitat per interpretar, en clau constitucional, les dinàmiques polítiques, socials i econòmiques, nacionals i internacionals, que es produïen a l'Estat espanyola reclamaven, altre cop en paraules del professor Cruz Villalón, “*un esfuerzo exegético en el que es necesario echar mano de toda la cultura constitucional que hemos ido acumulando hasta ahora*¹¹¹”.

1.4.- El procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia. Una demanda majoritària del Parlament de Catalunya.

El salt del Segle XX al Segle XXI desperta en el catalanisme demandades polítiques que, fins aleshores, havien quedat latents. La principal –i més ambiciosa– era cercar un nou disseny de les relacions entre diverses comunitats –sobre tot les històriques– amb l'Estat. A Catalunya, aquesta voluntat de transformació i/o revisió de les relacions s'inicia als dos últims anys de la darrera legislatura de Jordi Pujol al capdavant del govern de la Generalitat¹¹². De fet, a l'any 2001, quan el Partit Popular va iniciar una deriva centralitzadora sense precedents i davant la negativa, expressada en

¹⁰⁸ Escriu Pedro Cruz i creiem oportú transcriure-ho: “[...] *hoy España es un Estado políticamente descentralizado, pero ello no está dicho en la Constitución; ello es algo que resulta de la suma y agregación de los 17 estatutos*”. Cruz Villalón, Pedro. “La Constitución territorial...”. Cit. Pàg. 66.

¹⁰⁹ Cruz Villalón, Pedro. “La reforma del Estado de las Autonomías”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Núm. 2. 2006. Pàg. 79.

¹¹⁰ Cruz Villalón, Pedro. “La reforma del Estado...”. Cit. Pàg. 78.

¹¹¹ Cruz Villalón, Pedro. “La reforma del Estado...”. Cit. Pàg. 78.

¹¹² “La legislatura 1999-2003 fou una mica especial en la vida política catalana, fortament marcada per l'anunciada retirada de qui durant 23 anys ha estat president de la Generalitat: Jordi Pujol”. Vegeu Pallarès, Francesc; Gifreu, Josep i Capdevila, Arantxa (ed.) *De Pujol a Maragall. Comunicació política i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2003*. Barcelona: Documenta Universitària. 2007. Pàg. 13.

seu parlamentària, del govern Pujol de no iniciar els tràmits per reformar l'Estatut, diversos partits comencen a verbalitzar la necessitat de trobar un encaix diferent amb l'Estat. És en aquest context de debat en clau de reforma del marc estatutari, que PSC, ERC i IC-V presenten al Parlament de Catalunya un document que denominen: *Acord sobre l'Aprofundiment de l'Autogovern a Catalunya*. Molts analistes han vist aquest acord com l'embrió del Pacte del Tinell¹¹³. O sigui: la llavor del govern de coalició a tres que va portar a Pasqual Maragall al capdavant del govern de la Generalitat. De fet, es parlava d'aquest document com a document *tripartit*. Però són les eleccions municipals de maig de 2003 les que acaben conjuntant tres ADN polítics diferents: en les diputacions provincials i els grans Ajuntaments comença a assajar-se, amb certa força, la fórmula de govern *tripartida*. Una coalició entre PSC, ERC i IC-V.

Com s'acaba de dir, el factor polític més important que aleshores sura per la arena política catalana –tributari del debat polític que ha definit la legislatura 1999-2003– és la *reforma de l'Estatut*. Els partits polítics, a través dels seus líders, s'han anat posicionant sobre una reforma del marc estatutari que ja es comença a palpar. El més matiner en fer-ho és el llavors cap de la oposició i futur president: Pasqual Maragall¹¹⁴. En una intervenció pública feta al Parlament el 25 de març de 2003, sobre la presentació de les *Bases per a l'elaboració de l'Estatut de Catalunya*, Maragall –i el PSC– es declaren unilateralment abanderats de la reforma Estatutària. D'ells –diu Maragall– parteix la iniciativa per crear la Comissió parlamentària d'estudi per l'aprofundiment de l'autogovern. El Ple del Parlament –desembre de 2002– delibera i vota l'informe final de la Comissió per una majoria amplíssima. La ponència la varen promoure els Socialistes-Ciutadans pel Canvi i Iniciativa, emfatitza Maragall¹¹⁵.

¹¹³ El Pacte del Tinell és l'Acord per un govern catalanista i d'esquerres signat el 14 de desembre de 2003 al Saló del Tinell, a Barcelona, pels líders electorals dels tres partits que confirmarien la coalició del govern de la Generalitat de Catalunya durant el trienni 2003-2006: Pasqual Maragall (PSC), Josep Lluís Carod-Rovira (ERC) i Joan Saura (IC-V).

¹¹⁴ De fet, la posició política de Pasqual Maragall ja havia quedat fixada en dos articles, aleshores força comentats, publicats en les planes de *El País* sobre les relacions entre Catalunya i l'Estat espanyol i el desequilibri que suposava per la primera, la dinàmica uniformitzadora encetada des de Madrid, al capdavant de la qual es situava el govern amb majoria absoluta de José Maria Aznar. En el primer dels articles, "Madrid se va" publicat el 27 de febrer de 2001, Maragall oferia la plurinacionalitat i la diversitat com antidòts al centralisme madrileny. El segon, titulat "Madrid se ha ido", ja feia un toc d'alerta en relació a l'aparició d'una Espanya radical, discòla i difícil, que sense dir-ho, anticipava el problema que esclataria amb la sentència sobre l'Estatut de 2006.

¹¹⁵ Un dia abans, el 24 de març de 2003, Pasqual Maragall havia pronunciat una conferència al Club Siglo XXI de Madrid on s'apuntaven les línies d'aquesta reforma estatutària.

Però Maragall va més enllà. Apela a la insistència dels socialistes per propulsar la reforma. És conscient que sols no poden fer-ho. Que necessiten el màxim nombre de forces polítiques possibles i un suport social ampli. Maragall fa referència al document tripartit. Encara que insisteix que ha de ser el Parlament, com a expressió de la voluntat nacional de Catalunya, qui ha d'elaborar la reforma estatutària. Diu que la estratègia a Madrid no ha de ser bilateral, govern a govern o partit a partit. L'estratègia ha d'involucrar el màxim nombre possible de forces polítiques catalanes i el màxim nombre possible de forces polítiques espanyoles. Maragall no parla de reivindicació quan parla de reforma, sinó d'oferta de contribució lleial, constructiva, en la tasca de renovar l'articulació política d'Espanya i de la Unió Europea. Finalment, en la proposta socialista que presenta, no hi manquen les referències de rebuig a la controvèrsia i al conflicte. S'explicita clarament una voluntat de relació positiva i creativa amb Espanya.

El 9 d'abril és el torn de Carod-Rovira, aleshores secretari general d'ERC. Ho fa des d'un article publicat al diari *Avui* i titulat *De l'Estatut a l'Estat*¹¹⁶. Carod comença dient que 4 anys abans; és a dir, el 14 d'abril de 1999, ERC presentava el seu *Avantprojecte d'Estatut Nacional de Catalunya* en un acte al Col·legi d'Advocats de Barcelona¹¹⁷. Evidentment, la data no era gratuïta i molt menys en l'imaginari col·lectiu de la formació que liderava. Carod, que no usa el to conciliador de Maragall, d'entrada fa referència als condicionants i a les hipoteques de la Transició. Menciona als poders fàctics vinculats al franquisme com a guàrdia tutelar del nou sistema democràtic i autonòmic. I ressalta una dada prou important: la majoria dels catalans i les catalanes que avui tenen edat per acudir a les urnes no van votar l'Estatut del 1979. És hora – escriu Carod– d'iniciar una nova Transició, però des de la llibertat, el coratge i l'ambició. Però Carod no parla d'Estatut, com sí ho fa Maragall, com sí ho farà Pujol i com també ho farà Joan Saura. Carod parla de text articulat de la *Constitució d'Estat Lliure de Catalunya*, partint del dret a l'autodeterminació. És evident que la visió d'ERC res té a veure amb la visió del PSC.

El 25 d'abril de 2003 és el torn de Joan Saura. També des de les planes de l'*Avui*, publica un article titulat *Volem Estatut!*¹¹⁸. La proposta d'IC-V –escriu Saura–

¹¹⁶ Carod-Rovira, Josep Lluís. "De l'Estatut a l'Estat". *Avui*, 9 d'abril de 2003.

¹¹⁷ Vegeu aquest document dins el llibre de Renyer, Jaume. *ERC: temps de transició. Per una Esquerra forta, renovadora i plural*. Valls. Cossetània. 2008.

¹¹⁸ Saura, Joan. "Volem l'Estatut!". *Avui*, 25 d'abril de 2003.

parteix del federalisme pluralista i de la radicalitat democràtica. No surt del marc constitucional, com sí fa ERC, sinó que profunditza en el reconeixement de l'Estat plurinacional de què parla la Constitució, malgrat que fa referència al dret a decidir. IC-V diu separar-se dels socialistes perquè aquests, el que volen, és ampliar el sostre competencial. També se separa de CiU i d'ERC en la mesura que aspiren a la creació d'un Estat Lliure Associat. Segons Saura, la seva proposta de federalisme combina la igualtat amb el reconeixement de la particularitat, alhora que propugna per ampliar el ventall de drets de les persones que viuen a Catalunya. No diu res de deures. I no deixa passar la ocasió de referir-se a la seva proposta com la que més s'adequa a una esquerra de debò. La que permet sumar i no dividir classes populars catalanes. La que supera l'esquema d'enfrontament nacionalista entre països. Saura ja entra de ple en campanya electoral.

Finalment, el president Pujol s'acaba posicionant. Ho fa el 8 de maig de 2003, a tocar de les municipals. Com Saura i Carod, opta per les pàgines de l'*Avui*. El títol de l'article: *Per un nou Estatut (perquè el necessitem i com el volem)*¹¹⁹. Pujol comença lloant l'Estatut de 1979. Però no s'està de dir que, des de molt aviat, l'Estatut ha estat sotmès a una pressió a la baixa. A ser interpretat en un sentit poc autonomista. A ser dany col·lateral d'episodis tals com la conspiració, dins la UCD, contra Adolfo Suárez o el cop d'Estat del 23-F. Pujol tampoc s'està de mencionar intents de descafeïnar el procés autonomista com ara la LOFCA o la LOAPA. Política de contenció autonòmica o de regressió, diu Pujol. I acaba reconeixent que l'Estatut del 79 és ara un vestit estret. Sobretot un vestit estret per a les noves reivindicacions catalanistes, per les noves necessitats, pels nous reptes de Catalunya com a país i com a societat. La negociació, a partir d'una lectura generosa de la Constitució i de l'Estatut o, fins i tot, d'una interpretació de la doctrina del Tribunal Constitucional, ja no és possible. El peix al cove ha mort. Ha arribat l'hora –escriu Pujol– de reclamar un nou Estatut.

1.4.1.- *Una reforma d'ampli consens polític.*

La reforma de l'Estatut d'Autonomia té un clar reflex en els respectius programes electorals amb els quals els partits catalanistes i nacionalistes van a les urnes: tots propugnen que el Parlament de Catalunya sorgit de les eleccions del 16 de

¹¹⁹ Pujol, Jordi. “Per un nou Estatut (perquè el necessitem i com el volem)”. *Avui*, 8 de maig de 2003.

novembre de 2003, inicií els tràmits que desembocaran en la redacció d'un nou Estatut. En l'aprovació d'un nou Estatut. Un Estatut –diuen tots– del segle XXI. Un Estatut modern, actual, que respongui a la nova Catalunya. Però aquella campanya encara guarda una frase a partir de la qual s'edifica un seguit d'expectatives polítiques que no seran complides. Al novembre de 2003, José Luís Rodríguez Zapatero, aleshores secretari general del PSOE, que s'havia traslladat a Catalunya per fer campanya, es dirigia a Pasqual Maragall dient: “*Pasqual, como lo comparto voy ha adquirir algún compromiso*”. Aleshores, Zapatero pronuncia les següents paraules: “*Pascual: apoyaré la reforma del Estatuto de Cataluña que apruebe el Parlamento de Catalunya*”.

El resultat de les eleccions és sabut. Artur Mas, candidat de CiU, guanya les eleccions amb 46 escons. Però PSC, ERC i IC-V sumen una àmplia majoria que els permet formar govern. Un govern, com ha expressat Joan Ridaó, al frontispici del qual hi ha la voluntat de reformar l'Estatut¹²⁰. Aquesta voluntat que deixava expressada qui aleshores era diputat d'ERC al Parlament queda palesa el 30 de setembre de 2005. El ple del Parlament de Catalunya aprova la reforma de l'Estatut¹²¹. Des del punt de vista jurídic –i també polític– ens interessa ressaltar el fet que l'aprovació no obeeix a la voluntat d'un govern (com va passar amb el Pla Ibarretxe), sinó que la iniciativa de reforma sorgeix del Parlament i l'acaba aprovant el mateix Parlament. És, doncs, un projecte expressió de la majoria parlamentària i, en lògica conseqüència, gaudeix de la representativitat de la majoria de la societat catalana. La fórmula, si més no, així ho avala: 120 dels 135 vots a favor. Només cal observar detingudament les intervencions dels diferents portaveus dels grups parlamentaris que el 28, 29 i 30 de setembre de 2005 hi van votar a favor per copsar que la recerca del consens polític s'havia considerat un dels fils conductors que havien de fer realitat la seva aprovació¹²².

Pot considerar-se, doncs, que la unitat i el consens són dos dels trets definidors de l'Estatut del 30 de setembre. Però no són els únics. N'hi ha més. Probablement un

¹²⁰ Ridaó, Joan. *Així es va fer l'Estatut*. Barcelona: Editorial Mediterrània. 2006. Del mateix autor i vinculat amb la gestació i el contingut de l'Estatut, vegeu *Curs de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Columna, 2012. També del mateix autor, però centrat en el govern de coalició format per PSC, ERC i IC-V, vegeu capítol 3 de l'obra *Les coalicions polítiques a Catalunya, 1980-2006*. Barcelona: Atelier. 2006.

¹²¹ El projecte d'Estatut venia amb la llavor del conflicte, tal i com havia succeït amb el Pla Ibarretxe. L'article 1 del projecte feia referència a la nació catalana: “Catalunya és una nació”. El fet que la proposta emanada del Parlament pressuposés que Espanya era un Estat plurinacional, amb diferents pobles i diferents *demos*, atorgava a proposta normativa un grau superlatiu de conflictivitat amb l'Estat espanyol.

¹²² Vegeu els diaris de sessions del Parlament de Catalunya dels dies 28, 29 i 30 de setembre de 2005.

altre dels aspectes més importants que caracteritzen el text del 30 de setembre sigui el rigor jurídic. La llavor de la norma és directament tributària de la tasca que va fer el professor Viver Pi-Sunyer, exmagistrat del Tribunal Constitucional, i tot l'equip de l'Institut d'Estudis Autònoms. Una llavor que, tot sigui dit, esdevé la base sobre la qual van treballar diputades i diputats. D'aquesta manera el Parlament assegurava que els treballs que endegaven a la ponència encarregada de la redacció del text fos concordant amb la Constitució de 1978. En altres paraules: s'assegurava la constitucionalitat del text. Tanmateix, el diari de sessions permet copsar com els posicionaments polítics dels partits en relació a l'Estatut que s'ha d'aprovar estan subjectes a una darrera voluntat: ser respectuosos amb el marc constitucional vigent. És important ressaltar com els portaveus de les formacions elogien, en el sí del debat parlamentari, la tasca feta pels lletrats de la Cambra Ismael Pitarch i Joan Vintró. La tasca del professor Viver i la dels lletrats de la cambra –tots ells experts en Dret Constitucional– avalaven un aspecte determinant com és la constitucionalitat del text¹²³. Finalment, per reblar el clau del rigor jurídic i la subjecció a la Constitució, el projecte que s'anava a sotmetre a aprovació havia incorporat tots els matisos jurídics derivats del dictamen emès pel Consell Consultiu de la Generalitat¹²⁴.

Com escriu Andrés Boix Palop, la reforma de l'Estatut “*trata de expandir las posibilidades de autogobierno de Cataluña hasta el límite posible dentro de la Constitución*”¹²⁵. I segueix: “*Esto es, lo que se pretende es por la vía de la interpretación de la Constitución española vigente expandir al máximo, y además blindar jurídicamente en la medida de lo posible, las posibilidades de autogobierno*

¹²³ El procés de reforma de l'Estatut està guiat per un anàlisi previ del text constitucional i de la pròpia jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de distribució efectiva del poder territorial espanyol. A partir d'aquestes premisses, el juristes que participen en la ponència de l'Estatut els guia, en primer lloc, identificar els marges a partir dels quals el Tribunal Constitucional ha reconegut competències autonòmiques a fi i efecte de blindar-les en el nou Estatut. L'objectiu és el d'assegurar el seu exercici més enllà d'una hipotètica i futura reforma constitucional amb una clara pretensió recentralitzadora. En segon lloc, fixar mecanismes jurídics de contenció davant la intromissió estatal mitjançant el mecanisme de la norma bàsica o altres normes –o conjunt de normes- sectorials que limitessin la capacitat d'actuació de les institucions catalanes. I en tercer lloc, millorar la capacitat d'acció institucional i pública a partir d'un nou sistema de finançament garant d'un repartiment per càpita més equitatiu amb la clara intenció de potenciar la capacitat de recaptació, administració i gestió de la hisenda catalana.

¹²⁴ Dictamen núm. 269, del 6 de setembre de 2005. Sobre aquesta matèria vegeu també l'estudi d'Oriol Mir “La Comissió Jurídica Assessora com a garant de l'autonomia”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 39, 2009. Pàg. 111 a 134.

¹²⁵ Boix Palop, Andrés. “La rigidez del marco constitucional... Cit. Pàg. 35.

*catalán*¹²⁶. En efecte, les cròniques periodístiques del moment informen puntualment de l'esforç d'integració jurídica; esforç que acaba derivant en no poques tensions polítiques. De fet, l'Estatut també és fruit d'un complex pacte polític entre les forces que han participat en la seva elaboració, tenint en compte que la principal força de govern –el PSC– ha consensuat els principals esculls jurídics i polítics amb el seu referent espanyol, el PSOE. Darrera de bona part de les diferències airejades entre els partits participants (tots els representats al Parlament de Catalunya) hi havia una efectiva voluntat d'encaixar les pretensions dels partits a l'ordre constitucional vigent. Cal tenir present que un cop la norma estatutària queda aprovada pel Parlament autonòmic, també ha de ser aprovada com Llei Orgànica per les Corts Generals.

1.4.2.- *L'Estatut com a eina de desgast polític.*

Davant la perspectiva d'un debat –jurídic i polític– a Madrid, les elits dirigents espanyoles més vinculades a la dreta a o sectors conservadors de la política espanyola comencen a parlar del trencament de la *unitat* d'Espanya. De fet, aquesta serà la narrativa que desplegaran els dirigents del PP –llavors principal partit de l'oposició– per impossibilitar la tramitació de la reforma estatutària al Congrés dels Diputats. El PP utilitza tots els seus esforços per evitar un diàleg amb els representants del Parlament de Catalunya que havien de ser convocats per defensar el text vingut del Parlament. Els populars, amb l'objectiu de contaminar tot el procés de reforma, interposen recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. Argumenten que darrera de l'Estatut del 30 de setembre no hi ha un Estatut sinó que s'amaga l'ombra fatal d'una veritable reforma de la Constitució¹²⁷. O “reforma constitucional encoberta”, que el PP ja va utilitzar en el cas del Pla Ibarretxe.

¹²⁶ Boix Palop, Andrés. “La rigidez del marco constitucional... Cit. Pàg. 35-36.

¹²⁷ De fet, aquesta estratègia de judicialitzar la confrontació política per evitar qualsevol mena de debat en torn una qüestió incòmode, ja va ser explotat pel Partit Popular quan, des del govern basc, es va endegar el que s'ha conegut com a Pla Ibarretxe. En aquella ocasió –finals de l'any 2003- va ser, en primer lloc, la Diputació d'Àlaba que va interposar recurs contenciós-administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia del País Basc contra la decisió de tirar endavant el Pla del Lehendakari –i de tot el seu governal·legant que era una reforma tàcita de la Constitució. I que, com a tal, exigiria l'aplicació de l'article 168 de la Carta Magna. El novembre del 2003, s'inicia la tramitació de la proposta al Parlament basc, fet que resulta impugnada pel govern de l'Estat (PP) davant el Tribunal Constitucional. Aquest, mitjançant interlocutòria de 20 d'abril de 2004, inadmet el recurs i arxiva les actuacions. Per la seva part, el govern de Navarra entén que el Pla Ibarretxe lesiona la integritat del seu règim foral i s'envaeixen competències, per la qual cosa requereix al govern Basc perquè anul·li la proposta. El govern d'Ibarretxe desestima el requeriment i el govern navarrès acaba interposant recurs contenciós-administratiu davant el Tribunal

En conseqüència –al·lega el PP– es vulnera el dret de participació política dels diputats del Partit Popular per haver-se'ls privat del debat parlamentari inherent a la reforma constitucional. A més, pels populars aquesta no és una reforma qualsevol. És, ni més ni menys, l'avantsala del desmembrament de la unitat de l'Estat, fet que motiva, per sí sol, no admetre'l a tràmit. I no admetre'l a tràmit suposa tancar la porta al text, barrar-li el pas i que no sigui, ni tant sols, debatut. Finalment la Mesa del Congrés de Diputats –òrgan de govern de la Cambra– pren la decisió de fer-ho com el que realment és: una reforma estatutària.

La proposta d'Estatut s'acaba debatent al Congrés dels Diputats el 2 de novembre de 2005. Aquell 2 de novembre, el primer diputat català en alçar la veu és Artur Mas, després Manuela de Madre i, finalment, Carod-Rovira. Voluntat d'aprofundir en l'autogovern, èmfasi amb l'escrupolós respecte al marc legal vigent, consens parlamentari tant en la tramitació com en l'aprovació del text i, sobretot, constitucionalitat, són premisses que confereixen un comú denominador a les tres intervencions. Per damunt de tot, el consens i la constitucionalitat, atès que són aspectes necessaris perquè el ja President del Govern José Luís Rodríguez Zapatero compleixi amb la promesa¹²⁸. La intuïció que l'"apoyaré" no és res més que un escalfament electoral ja no és, ni tant sols, una intuïció. Comença a ser una constatació. Potser la primera de les frivolitats que van caracteritzar la forma de fer del President del Govern Rodríguez Zapatero.

La crònica parlamentària acredita que la delegació del Parlament de Catalunya va anar al Congrés dels Diputats amb la mà estesa per arribar a un acord; una mà estesa en senyal de diàleg i voluntat de comprensió. “¿Vamos a dejar pasar esta ocasión? ¿Vamos a dejar otra generación lo que podemos resolver hoy de manera sosegada,

Superior de Justicia del País Vasco. En aquesta conjuntura, el Pla Ibarretxe és aprovat pel Parlament basc el 30 de desembre de 2004 amb els vots del PNB i 3 vots de Socialista Abertzaleak. Comencen, doncs, els tràmits de negociació amb el govern de l'Estat per a la seva aprovació a les Corts Generals. La proposta arriba al Congrés dels Diputats el gener de 2005. Ho fa arrossegant tota mena de recursos davant el Tribunal Constitucional: en aquest cas és Izquierda Unida, PNB, Eusko Alkartasuna i Nafarroa Bai qui apel·len per considerar que el procediment acordat per la Mesa del Congrés lesiona els seus drets de participació política i igualtat. Es desestimen tots per considerar que les seves peticions els manca contingut pròpiament constitucional. Tanmateix, la tramitació del Pla davant el Congrés dels Diputats és breu: se'l rebutja per una majoria de 313 vots (PP + PSOE). En contra, 29 vots a favor i 2 abstencions. La conseqüència d'aquesta decisió té com efectes col·laterals que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco i el Tribunal Constitucional acorden la desestimació dels recursos interposats per manca de contingut i desaparició de l'objecte del conflicte.

¹²⁸ Les paraules concretes d'Artur Mas van ser: “Catalunya también espera que se cumplan los compromisos con ella contraídos”. Vegeu Diari de Sessions del Congreso de los Diputados. Núm. 125. 2 de novembre de 2005. Pàg. 6.166.

*rigurosa, fraternal y solidaria?*¹²⁹” preguntava la portaveu socialista i ex alcaldessa de Santa Coloma de Gramanet, Manuela de Madre. Per la seva banda, Carod-Rovira apel·lava, en un moment determinat del seu discurs, als valors de la llibertat i la democràcia que han unit als partits que sempre han assumit la tradició i l’herència política del combat democràtic contra la dictadura. A ells –i al president del Govern espanyol en concret– els dedica les següents paraules: “*Sea usted valiente frente a la amenaza y al miedo. Sea usted valiente en la defensa de la democracia. Séalo en defensa de la pluralidad del Estado. Sea valiente, dignifique la política y las promesas electorales y cumpla la palabra dada*¹³⁰”.

La actitud extremadament bel·ligerant del Partit Popular –i dels mitjans de comunicació afins a la dreta més espanyolista–, és un dels altres aspectes transcendents que tenen a veure amb el fracàs de la reforma estatutària i la subsegüent posada en funcionament del procés sobiranista. Des d’un inici el PP es dedica a contaminar tot el procés estatutari¹³¹. Falsedats com, per exemple, que l’Estatut està apadrinat per la banda terrorista ETA, desqualificacions contra tot allò que és català, crides a boicots contra productes provinents del Principat, recollida de signatures contra l’Estatut, són algunes de les manifestacions sorgides dels líders de la formació del Carrer Gènova. Els diputats catalans no s’estan de recriminar a la dreta aixoplugada en els escons del Grup parlamentari popular, les seves crides infundades al trencament de la unitat d’Espanya. L’aïllament del PP és, aleshores, total. No té el mínim recolzament. O només té el recolzament dels sectors més anticatalans, que fan acte de presència als carrers de Madrid, el 5 de novembre de 2005, just tres dies després de la compareixença dels representants del Parlament de Catalunya al Congrés dels Diputats. Aquell dia el

¹²⁹ Vegeu Diari de Sessions del Congreso de los Diputados. Núm. 125. 2 de novembre de 2005. Pàg. 6.168.

¹³⁰ Vegeu Diari de Sessions del Congreso de los Diputados. Núm. 125. 2 de novembre de 2005. Pàg. 6.170.

¹³¹ Com explica el periodista cultural Jordi Amat, un dels narradors més brillants del procés, “[...] l’ofensiva del PP era política i sobretot mediàtica. Igual que amb tots els progressos sobre els drets civils impulsats al llarg de la primera legislatura Zapatero, la qüestió de l’Estatut va ser usada com una estratègia sistemàtica de desgast de l’adversari. Som de ple en l’etapa de degradació del debat públic, de la ira escopida dia si i dia també a la tertúlia matinal de la cadena COPE i a les pàgines del diari *El Mundo* dirigit per Pedro J. Ramírez. Amat cita l’autocrítica de en va fer, d’aquesta forma d’entendre la política, José María Lasalle, secretari d’Estat de Cultura amb el PP de Mariano Rajoy. Diu Lasalle: “[...] *en ellos se defendía el derecho a propiciar un aquelarre dialéctico que despertaba las emociones de millones de ciudadanos a partir de una supuesta rectitud de principios y un combate al relativismo que el tiempo demostró que era una suerte de estrategia dogmática rayana en el fascismo*”. Vegeu Lasalle, José María. *Contra el populismo: cartografía de un totalitarismo postmoderno*. Madrid: Debate. 2017.

Foro d'Ermua convoca unes 10.000 persones a la Puerta del Sol amb lemes tals com: *Negociación es claudicación*. Els crits a la Puerta del Sol són contra l'Estatut i contra Catalunya.

El debat en seu de Comissió Constitucional al Congrés dels Diputats i una sort de pacte *in extremis* entre el president del Govern espanyol, José Luís Rodríguez Zapatero i el cap de l'oposició catalana, Artur Mas, provoquen canvis substancials al redactat final de l'Estatut que trenquen el precari equilibri sobre el qual la proposta normativa es subjectava. Una de les mutacions més transcendents que patirà l'Estatut serà una considerable rebaixa de les pretensions polítiques del text. Les apel·lacions a la realitat nacional de Catalunya acabaran convertides en una referència al preàmbul sense major valor jurídic, a més d'aspiracions competencials en dominis simbòlics com la justícia. Això provoca no poques mostres d'orgull polític, entre les que destaca les del president de la Comissió Constitucional que va debatre l'Estatut. Aquest, en un acte públic es vantava que al l'Estatut li havien passat el ribot¹³².

Amb tot o malgrat tot, el 10 de maig de 2006, el Congrés dels Diputats donaven llum verda a l'Estatut. El Ple del Senat aprovava el text sense introduir-hi canvis. La votació va ser 128 vots a favor, sis abstencions (entre les quals destacaven les d'ERC) i 125 vots en contra. Un cop superada la tramitació de l'Estatut a les Corts espanyoles, el 18 de juny de 2006 el poble català aprova en referèndum l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. El text, doncs, quedava publicat al BOE i al DOGC el 20 de juliol de 2006 i entrava en vigor el 9 d'agost d'aquell any. Un dels punts negres d'aquella jornada va ser la baixa participació¹³³.

Però l'exclusió de PP del consens estatuari, tant en l'aprovació de la norma al Parlament de Catalunya com en la aprovació com a Llei Orgànica en el Congrés dels Diputats, malgrat que no va tenir conseqüències en la mesura que aritmèticament els seus diputats i diputades no eren necessaris, sí que en va tenir –i moltes– en el pla

¹³² El dirigent del PSOE Alfonso Guerra va manifestar que al igual que el Pla Ibarretxe, l'Estatut era *infumable*. Però mentre el Pla Ibarretxe li van passar el ribot abans d'entrar a la comissió, a l'Estatut català el van deixar entrar però després el van polir com si els polítics no fossin polítics i fossin fusters. De fet, Guerra acusava Aznar de radicalitzar els nacionalismes i que aquests, com a resposta, es dediquessin a presentar projectes que ell considerava *infumables*. Concretament la frase textual d'Alfonso Guerra, segons vídeos que circulen per Internet, és la següent: “*Sí, lo cepillamos antes de entrar en la comisión... es verdad, para que vamos a andarnos con eufemismo, coño –aplaudiments- y el otro... el otro, lo cepillamos como a un carpintero en la comisión*”.

¹³³ La campanya pel referèndum de l'Estatut va estar fortament condicionada per una resolució del Tribunal Suprem que impedia, a la Generalitat de Catalunya, incentivar la participació. La seva actuació s'havia de limitar a facilitar informació a la ciutadania sobre els avatars del procés electoral i prou.

polític. El 31 de juliol de 2006, el Grup parlamentari del PP al Congrés dels Diputats presentava recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional en el que suposava una esmena a la totalitat de la reforma estatutària. Aquest recurs va anar acompanyat, des del primer moment, d'una forta polèmica política. El PP impugnava fins a 39 preceptes de l'Estatut català idèntics a preceptes d'altres estatuts d'autonomia de diverses comunitats autònomes en els quals hi havia votat favorablement. L'exemple més clar era el de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia¹³⁴. Aquest text estatutari contenia aspectes idèntics a la norma catalana que els populars havien avalat en el cas andalús i que havien impugnat en el cas català¹³⁵. S'explorava la via de la judicialització de la política que seria una constant dels anys a venir.

¹³⁴ Aquesta flagrant contradicció –o singular manera d'actuar– ha estat informada pels professors de la Universitat Pompeu Fabra Albert Lamarca i Vanessa Casado dels departaments de Dret Civil i Dret Administratiu. Concretament l'estudi “Comparativa entre les reformes dels Estatuts d'Autonomia de Catalunya i d'Andalusia. Articles impugnats davant el Tribunal Constitucional”. *Revista InDret*. Núm. 391. 2007, explicita que, del total de 126 preceptes del text català impugnats pels set recursos d'inconstitucionalitat, més de la meitat -74 preceptes- es recullen en l'Estatut andalús. D'aquests 74 articles, 39 apareixen redactats de forma idèntica, 19 amb variacions de detall en la redacció i els 16 restants contenen variacions més importants en la forma i en el fons. Aquest fet no només desacredita el rerefons jurídic del recurs (teoria dels actes propis), sinó que a més alimenta la perplexitat per l'ús macabre dels instruments de l'estat de dret per carregar-se el mateix estat.

¹³⁵ Cal dir que en aquest punt, fins i tot la doctrina constitucionalista se'n feia creus que un Estatut fos impugnat i l'altre no. Com escriurà el professor J. Garcia Roca al comentar la sentència de l'Estatut, “Lo suyo es que hubieran sido recurridos los preceptos análogos de otros Estatutos, desde la perspectiva del derecho procesal constitucional y en tanto los sujetos públicos defienden el interés general de preservar las normas constitucionales y no los intereses privados. No habiendo ocurrido de este modo, pasa como pisando ascuas, por encima de esas brasas, la lógica del consentimiento de las disposiciones no recurridas y del *contrarius actus*, cuando afirma que la voluntad impugnatoria de los legitimados para el recurso *puede legítimamente responder a razones políticas o de oportunidad* (FJ 2), pero se cubre las espaldas al recordar la lógica objetiva y sistemática que se desprende de la unidad del ordenamiento y llama la atención sobre los efectos *erga omnes* de su doctrina (art. 38.1 LOTC) y la potestad de reforma del legislador democrático”. Així doncs, mentre la doctrina ho critica, el TC ho troba correcte, alhora que adverteix que de res serveix no impugnar un Estatut si la impugnació d'un altre té èxit. Vegeu Garcia Roca, J. “De las competencias del Estatuto de Cataluña según la STC 31/2010, de 8 de junio: una primera lectura integradora”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Pàg. 51 a 60.

CAPÍTOL 2.

La irrupció del Tribunal Constitucional com a nou actor polític en el debat territorial.

El debat polític i jurídic suscitat al voltant de la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya engegada per una àmplia majoria del Parlament interessa per moltes qüestions: en primer lloc, perquè la voluntat de reforma esdevé un tràmit jurídic acompanyat d'un ampli consens polític que topa contra la rigidesa del marc constitucional espanyol. Posa a prova la capacitat d'adaptació d'aquest marc i fracassa. Tanmateix, s'aprofita d'aquesta rigidesa jurídica una intransigència política que no dubta en utilitzar una de les institucions més importants –i en la quals descansa bona part del prestigi institucional fruit de la Constitució de 1978– per benefici propi. És el cas de la utilització del Tribunal Constitucional per prosseguir el combat polític¹³⁶. Tanmateix, la rigidesa esdevé la prova del cotó que les costures de l'entramat territorial de l'Estat espanyol són prou rígides com per no encabir propostes de reforma del marc constitucional més enllà de petits retocs impulsats per instàncies supranacionals.

D'altra banda, en aquest apartat dedicat de la reforma de l'Estatut com a precedent ens interessarem per altres qüestions; qüestions jurídiques i polítiques que

¹³⁶ Santiago Muñoz Machado ja fa aquesta observació quan afirma “[...] *La legitimidad de origen del Estatuto, avalada por el Parlamento y el pueblo de Catalunya, y refrendada por las Cortes Generales, se derrumbó ante la legalidad constitucional. Resulta inconcebible que no se buscaran otros caminos más adecuados para evitar esa confrontación tan grave, y que terminaría remitiéndose al Tribunal Constitucional un arreglo que debería haberse producido en sede política*”. Vegeu Muñoz Machado, Santiago. *Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Crítica. 2014. Pàg. 143.

s'aniran presentant al llarg del procés sobiranista. De fet, el procés de reforma de l'Estatut català reviurà comportaments, reaccions i discursos que anys abans haurà viscut el procés de reforma de l'Estatut basc. I el procés sobiranista sorgit després de la reforma fallida de l'Estatut de 2006 serà un procés que tindrà la capacitat de d'absorbir tots els comportaments anteriors i portar-los a l'extrem més exagerat de la política. Però aquest serà un aspecte la narració del qual desplegarem en la segona part d'aquest ~~mateix~~ treball. En veiem en la obligació de narrar aquests comportaments polítics, tant dels mitjans de comunicació com dels mateixos protagonistes en la mesura que, poc o molt, han condicionat l'èxit o el fracàs dels processos polítics en els quals han intervingut. No fer-ho suposaria deixar l'anàlisi orfe d'un element necessari per entendre el procés: el seu context mediàtic.

I és precisament sobre aquest tractament mediàtic de la reforma de l'Estatut, mentre aquest va estar *subjudice* en el Tribunal Constitucional, que en parlarem en a les pàgines següents. Com explica Jorge Cagiao al narrar com la premsa s'ha posicionat en el procés independentista, la ciutadania no llegeix els manuals ni els articles acadèmics que escriuen els constitucionalistes; en canvi, en ares de la immediatesa i la brevetat, consumeixen els mitjans de comunicació, premsa escrita, radio o televisió¹³⁷. El tractament dels mitjans condiona el marc mental de la ciutadania¹³⁸. Imposa o ajuda a la creació de la realitat –en aquest cas política i també jurídica– que l'envolta. El tractament del procés de reforma de l'Estatut, les declaracions dels polítics, els posicionaments dels partits, el paper del TC, la opinió dels juristes de capçalera; tot plegat ha de ser narrat perquè en cas contrari, com ja s'ha dit, no s'entendrà o no s'entendrà del tot la reacció de la societat civil catalana a partir del 29 de juny de 2010. Tampoc s'entendrà o no s'entendrà del tot els canvis d'una profunditat –sense precedents en la política i la ciutadania catalana– sorgits en el bienni 2010-2012¹³⁹. I no s'entendrà o no s'entendrà del tot la visceralitat amb la qual des de l'opinió pública i

¹³⁷ Cagiao, Jorge. “¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa”. A Cagiao, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro. *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Libros de la Catarata. 2016. Pàg. 142-182.

¹³⁸ Sobre els marcs mentals i el dret a decidir en parlarem en el capítol quart d'aquest treball.

¹³⁹ Vegeu Liñeira, Robert i Medina, Lucía. “La opinión pública catalana ante la independencia. Preferencias, motivaciones y expectativas. A Marcet, Joan i Medina, Lucía (eds.) *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis y cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017. Pàg. 159-183.

publicada a Madrid es va rebre la reforma estatutària com un desafiament; com un voluntat de modificació del marc constitucional per la porta del darrera.

2.1.- L'antecedent basc. El pla Ibarretxe.

Dels dos intents de reforma estatutària –i de canvi substancial de relació amb l'Estat espanyol– més ambiciosos iniciats a principis del Segle XXI, només un ha tingut conseqüències més enllà de l'experiència frustrada. Mentre que el fracàs de l'anomenat Pla Ibarretxe de reforma de l'Estatut de 2003, amb prou feines va tenir conseqüències de naturalesa política, no va passar el mateix amb la reforma frustrada de l'Estatut català. Tal vegada –com apunta Andrés Boix– sigui per “*la cosmovisión constitucional que consiente el reconocimiento de mayor autonomía con base en razones históricas y aporta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, más allá de la consideración “histórica”, un régimen competencial y sobretudo de financiación muy generoso*¹⁴⁰”. Pot afirmar-se, doncs, que mentre la vida pública a Euskadi va continuar amb normalitat política, a Catalunya el fracàs de l'Estatut va transformar per complet la societat i la política catalana. Es va produir, per dir-ho en paraules de l'historiador Joan B. Culla, un autèntic tsunami¹⁴¹.

Tanmateix, malgrat que les dues propostes –tant la basca com la catalana– responien a una voluntat de modificar el marc de relacions d'una comunitat amb l'Estat espanyol a partir d'una reforma de l'Estatut d'Autonomia, és evident que entre les dues propostes hi havia diferències. Mentre que la proposta basca era una proposta molt arrelada al seu president –d'aquí el nom Pla Ibarretxe– i no tenia el suport de la majoria de la cambra basca¹⁴², no va tenir un tractament mediàtic tant omnipresent en els mitjans com el que li fou donat a la reforma de l'Estatut català. I malgrat que en aparença el Pla Ibarretxe era molt més transgressor, el llenguatge i les opinions

¹⁴⁰ Boix Palop, Andrés. “La rigidez del marco constitucional... Cit. Pàg. 34-35.

¹⁴¹ Sobre el perquè d'aquesta expressió, que Culla circumscriu a l'àmbit dels partits polítics, hi tornarem al capítol tercer quan analitzem els espais i actors del moviment sobiranista català.

¹⁴² El Pla Ibarretxe va ser aprovat pel Parlament Basc el 30 de desembre de 2004 amb els vots a favor del PNB, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua (Izquierda Unida) i tres vots prestats pel grup parlamentari de Sozialista Abertzaleak. És a dir: 39 vots a favor i 35 en contra, el del PSE, PP i Unidad Alavesa, a més de 3 de Sozialista Abertzaleak.

utilitzades pels informadors i els polítics sobre la reforma impulsada des de Catalunya va merèixer una major contundència; contundència que, tot sigui dit de passada, va acabar condicionant tot el procés de reforma i, de retruc, la sentència dictada per Tribunal Constitucional i feta pública a l'estiu de 2010¹⁴³. Sobre aquest aspecte tornarem més endavant.

Però les dues propostes, com s'ha anticipat, també presentaven similituds. Una de les similituds era que per primer cop en la democràcia espanyola es plantejava debatre sobre el *demos*. Mentre que la proposta catalana, posterior en el temps, aquest debat era més aviat simbòlic, en el cas basc es proposava un dret a decidir efectiu i compatible amb el marc jurídic espanyol¹⁴⁴. Per exercir aquest dret a decidir, Euskadi havia de ser reconeguda com a nació amb la finalitat de decidir, lliurament i democràtica, el marc de relació amb l'Estat espanyol. O sigui, que el Pla Ibarretxe el que proposava era que les institucions basques poguessin celebrar consultes, inclosa una consulta sobre la secessió¹⁴⁵.

¹⁴³ Així ho fa notar Ignacio Sánchez-Cuenca quan afirma que “*No hay que olvidar que los magistrados del Constitucional son ciudadanos españoles, socializados en la cultura jurídica española, sensibles al clima de opinión que se vive en el país y a los discursos dominantes sobre el nacionalismo como anti-España. Sus sentencias, sobretudo en un asunto eminentemente político como el de la reforma del Estatut, reflejan fielmente (y en algunos casos acentúan) los prejuicios y sesgos ideológicos de nuestra esfera pública*”. Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional...* Cit. Pàg. 123.

¹⁴⁴ La proposta d'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovada pel Parlament el 30 de setembre de 2005, establia en el seu article 1 que “Catalunya és una nació”. Per contra, el preàmbul del Pla Ibarretxe era més transgressor amb la legalitat espanyola en la mesura que establia el dret a decidir del poble basc que hauria de derivar en una proposta de lliure associació amb l'Estat espanyol compatible amb les possibilitats de desenvolupament d'un Estat compost, plurinacional i asimètric.

¹⁴⁵ L'article 13 del Pla Ibarretxe és el que defineix com s'exerceix el dret a decidir. En aquest sentit, exposa el següent: “*Ejercicio democrático del derecho a decidir:*

1.- *A los efectos del ejercicio democrático del derecho de libre decisión de las ciudadanas y ciudadanos vascos, del que emana la legitimidad democrática del presente Estatuto, las instituciones de la Comunidad de Euskadi tienen la potestad para regular y gestionar la realización de consultas democráticas a la ciudadanía vasca por vía de referéndum en lo que corresponde tanto a asuntos de su ámbito competencial como a las relaciones que desean tener con otros territorios o comunidades vascas, así como en lo relativo a las relaciones con el Estado español y sus comunidades autónomas y a las relaciones en el ámbito europeo e internacional.*

2.- *Las instituciones de la Comunidad de Euskadi regularán en su ámbito territorial, mediante ley del Parlamento Vasco, el ejercicio del derecho a la consulta en referéndum, y establecerán a tal efecto las modalidades, el procedimiento a seguir en cada caso, las condiciones de validez de sus resultados y la incorporación de éstos al ordenamiento jurídico.*

3.- *Cuando en el ejercicio democrático de su libre decisión las ciudadanas y ciudadanos vascos manifiesten, en consulta planteada al efecto, su voluntad clara e inequívoca, sustentada en la mayoría absoluta de los votos declarados válidos, de alterar íntegra o sustancialmente el modelo y régimen de relación política con el Estado español, así como las relaciones con el ámbito europeo e internacional que se regulan en el presente Estatuto, las instituciones vascas y las del Estado se entenderán comprometidas a garantizar un proceso de negociación para establecer las nuevas condiciones políticas que permitan materializar, de común acuerdo, la voluntad democrática de la sociedad vasca.”*

Ben aviat el missatge desplegat per les elits polítiques espanyoles i els mitjans de comunicació es va radicalitzar: el projecte del Lehendakari era *frontista* en la mesura que exclouïa a la meitat de la ciutadania basca i només representava als nacionalistes¹⁴⁶. Que era contrari a la Constitució en la mesura que no es podia concebre una nació diferent a la nació espanyola, la qual cosa impossibilitava el reconeixement d'un poble basc perquè l'únic poble existent –i així ho explicitava la Constitució– era l'espanyol. Que el poble basc no podia decidir res, ni prendre decisions per sí mateix en la mesura – i acabem– que la única sobirania que reconeixia la Constitució era l'espanyola. Tots aquests arguments renaxeràn amb l'aprovació pel Parlament de Catalunya del projecte d'Estatut; i ho faran, fins i tot, amb més bel·ligerància i major contundència. Altres arguments –inclús algunes actuacions de naturalesa política–, es repetiran com es veurà més endavant, però amb motiu del procés sobiranista¹⁴⁷.

En el camp de les actuacions de naturalesa política cridades a repetir-se, la més important es produirà al novembre de 2003, davant la possibilitat que el Lehendakari Ibarretxe convoqués un referèndum. El Partit Popular aprovarà una modificació d'urgència per reformar el Codi Penal per tipificar, com a delictes amb una pena de presó de fins a cinc anys, la convocatòria il·legal d'un referèndum¹⁴⁸. Com es veurà més endavant, la modificació d'una norma per criminalitzar una demanda política expressada en clau democràtica es repetirà a l'any 2015. Però al 2015 no serà el Codi Penal, sinó que la norma afectada serà la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional. Aquesta serà reformada en plena campanya electoral amb l'objectiu de permetre al TC

¹⁴⁶ Insistim, en aquest punt, en una dada que entenem rellevant: el mateix es deia de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya –que era un Estatut *frontista*– malgrat que havia estat aprovat per 120 vots a favor i només 15 en contra; els del Partit Popular. La diferència en el quòrum d'aprovació d'un i altre projecte és important: mentre que el Pla Ibarretxe rep un 52% del suport del Parlament Basc, el Projecte del 30 de setembre de 2005 rep un 89% de suport dels diputats i diputades catalanes.

¹⁴⁷ “[...] *En el recorrido del Plan Ibarretxe se encuentra presente buena parte del esquema que volverá a desarrollarse en la crisis constitucional catalana*” escriu Sánchez-Cuenca. Vegeu Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional...* Cit. Pàg. 106.

¹⁴⁸ Sobre aquesta deriva consistent en criminalitzar el debat polític tipificant o volent subsumir conductes que tenen una clara dimensió política i no atempten contra béns ni drets susceptibles de protecció, en parlarem en els capítols 13 i 14 d'aquest treball. Només afegir que el Tribunal Constitucional va anul·lar, l'any 2011, la reforma del Codi Penal impulsada del PP. El Tribunal Constitucional va donar la raó als senadors del PSOE (que van impugnar la reforma del Codi Penal propulsada pel PP) per no haver acomplert els tràmits legals necessaris i vulnerar el dret dels senadors a formular esmenes a una modificació del Codi Penal introduïda aprofitant el debat sobre la Llei d'Arbitratge i al constatar una manca absoluta d'homogeneïtat entre ambdós textos legals. Vegeu STC 119/2011, de 5 de juliol.

obrir, pel tràmit de l'incident d'execució de les seves pròpies resolucions, la via penal buscada¹⁴⁹.

En el camp dels arguments –sempre jurídics, mai polítics pel que fa al receptor de la proposta– el debat de presa en consideració del Pla Ibarretxe celebrat en el Congrés dels Diputats l'1 de febrer de 2005, anticiparà el relat de fons que marcarà la postura de l'Estat espanyol en el procés sobiranista. La confrontació dialèctica entre el Lehendakari Ibarretxe i el president del Govern, José Luís Rodríguez Zapatero condensa –en paraules de Sánchez-Cuenca– el problema nacional del *demos* a l'Estat espanyol¹⁵⁰. Mentre que Zapatero destaca que “[...] *si vivimos juntos, juntos debemos decidir*”¹⁵¹, Ibarretxe replica: “[...] *El presidente Zapatero decía una frase redonda para iniciar, con la que tengo alguna diferencia, señor Zapatero: si vivimos juntos, juntos tenemos que decidir, decía usted. No. Tenemos que poder decidir vivir juntos [risas, aplausos, rumores]. Tenemos que poder decidir vivir juntos. La convivencia no se puede imponer a nadie. No se puede imponer. Tiene que ser aceptada voluntariamente*”¹⁵².

En efecte, s'imposa com a premissa inicial i immutable la única consideració, que no permet argument polític en contra, d'un únic *demos*: l'espanyol. La pretensió nacional del Parlament Basc no és possible en termes jurídics, circumstància que la transforma en inviable en termes polítics. Aquesta postura es veu perfectament en els arguments utilitzats per Mariano Rajoy, aleshores cap de l'oposició, en el debat: “[...] *Lo único que hoy nos importa de este proyecto es que abandona el marco legal, es incompatible con la Constitución, deroga el Estatuto de Gernika, y aborda materias que no le competen, por eso quienes estamos obligados a defender la ley, mientras la ley no cambie, no lo podemos permitir y a eso se reduce todo, señorías*”¹⁵³. Queda perfectament definit el que representa la democràcia legalista: tot es negociable si no traspasa el marc legal segons una interpretació tancada i restrictiva d'aquest. Rajoy continua el seu argumentari emfatitzant la vessant legalista i apartant-se completament de la política: “[...] *Lo que está en cuestión esta tarde –no nos engañemos– no es si*

¹⁴⁹ Un anàlisi d'aquesta reforma de la LOTC la farem en el capítol 11 d'aquest treball.

¹⁵⁰ Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional...* Cit. Pàg. 104-105.

¹⁵¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 65. 1 de febrero de 2005. Pàg. 3093.

¹⁵² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 65. 1 de febrero de 2005. Pàg. 3132.

¹⁵³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 65. 1 de febrero de 2005. Pàg. 3096.

*aprobamos o no determinado documento, sino si en España se aplica la ley, y esto es muy importante señor presidente del Gobierno, que la ley se aplique es muy importante. Por lo demás, no hay nada más que hablar*¹⁵⁴”.

Les expressions “*a esto se reduce todo*” o “*no hay nada más que hablar*” confirmen el caràcter immutable del *demos* i de la nació espanyola; enretirant del debat polític una qüestió de clara naturalesa política: poden decidir els bascos per si mateixos en la mesura que ja no es reconeixen en la nació espanyola o han de continuar decidint amb tots els espanyols? En la pregunta es comprimeix el conflicte basc i, per extensió, el català. La resposta, per ara, és que no hi ha resposta política perquè la Constitució interpretada restrictivament ho fa impossible. Però la Constitució –i això és el que veurem en els capítols 5 i 6– interpretada d’acord amb els criteris hermenèutics del constitucionalisme democràtic propi del segle XXI, si que ho permet. Per tant, la resposta a la pregunta abans formulada, tant des de la vessant política com des de l’anàlisi jurídic, hauria de ser sí.

2.2.- El paper del Tribunal Constitucional en el procés de reforma de l’EAC. Jutge o actor polític?

En un Estat plurinacional on la qüestió territorial es transforma en una qüestió susceptible de generar tensions i que té reflex en el sistema de partits (generant-se un sistema partidista regional radicalment diferent al sistema de partits estatal en el qual els primers esdevenen corretges de transmissió dèficits d’acomodació) la funció del jutge constitucional és transcendental. És bàsica. Se li reclamarà que proporcioni, a través de les sentències, d’adequat reconeixement i tutela a aquesta diversitat, sobretot en la mesura que aquesta diversitat sol afectar a una minoria. Si a més es té en compte que la problemàtica relativa a l’estructura de l’Estat no s’esgota en allò jurídic sinó que transcendeix a una dimensió política i de pactes polítics, la funció del Tribunal esdevé vital pel reconeixement dels drets d’aquesta minoria. Si no ho fa, el Tribunal pren part en favor de la majoria o en contra dels interessos de la minoria. Llavors aquest Tribunal esdevé part i assoleix un rol polític. I com escriu Gustavo Zagrebelsky, expresident de la Cort Constitucional italiana, “[...] *la acusación más fuerte, infame y deslegitimadora*

¹⁵⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 65. 1 de febrero de 2005. Pàg. 3096.

*que puede hacerse a un tribunal constitucional, [...] es la de actuar o haber actuado políticamente; acusación mucho más grave que la de equivocarse o haberse equivocado en una resolución*¹⁵⁵”.

2.2.1.- *La utilització política del Tribunal Constitucional. Una tercera cambra.*

Fins al juny de 2006, la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya significava la més ambiciosa exploració dels límits de resistència de l'ordenament constitucional espanyol a l'expansió del poder autonòmic¹⁵⁶. El procés estatutari català va permetre constatar fins a quin punt, en un context de forta tensió política que va derivar en un complex i polièdric pacte polític del qual en va resultar un text jurídic, el sistema constitucional espanyol era suficientment flexible i receptiu per consentir una reforma d'aquesta transcendència. Del 2006 al 2010 l'Estatut català va estar en vigor sense generar cap problema polític. El cavall de batalla irromp en l'arena política en forma de sentència del TC. Però en la vessant d'anàlisi polític que, a parer nostre, ha d'acompanyar el raonament jurídic, el paper que juga el Partit Popular en el procés estatutari no només condiciona aquest procés; a més posa la llavor de l'altre gran procés al voltant del qual es situarà un element que substituirà l'Estatut: *el dret a decidir*.

S'ha parlat sempre del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Partit Popular, però aquest no va ser l'únic, la qual cosa explica fins a quin punt la reforma del marc estatutari català havia generat animadversió a la resta de l'Estat espanyol. El 19 de setembre de 2006 també presentava recurs davant el TC el Defensor del Pueblo. Aquest recurs explorava més vies d'inconstitucionalitat que el presentat pel grup parlamentari del PP¹⁵⁷. Tanmateix –i en una mostra més d'aquesta animadversió– altres cinc recursos

¹⁵⁵ Zagrebelsky, Guatavo. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*. Madrid: Trotta. 2008. Pàg. 37.

¹⁵⁶ Boix Palop, Andrés. “La rigidez del marco constitucional... Cit. Pàg. 38. Ja hem explicat que la reforma de l'Estatut basc era molt més ambiciosa i trencadora en els seus plantejaments, però no va arribar a formular-se en tots els seus tràmits. Si va fer-ho la reforma catalana, que com és sabut va entrar en vigor.

¹⁵⁷ De fet, el recurs del Defensor del Pueblo (núm. 8675-2006) és superior, en nombre de preceptes impugnats, al interposat pel Partit Popular (núm. 8045-2006). El PP suposa la impugnació de 115 articles, 9 disposicions addicionals i 3 disposicions finals. En canvi, el del Defensor del Pueblo afecta a 122 articles.

d'inconstitucionalitat eren interposats contra l'Estatut¹⁵⁸. La impugnació del text català assolí una dimensió més política o derivada del joc polític –interès partidista del partit impugnant i una declarada intenció d'usar el TC com una tercera cambra on assolir allò que no s'havia pogut negociar en les Corts espanyoles– quan es comparava la inacció del PP amb altres reformes del marc estatutari iniciades immediatament després que la catalana¹⁵⁹. Aquesta segona onada de reformes –País Valencià, Andalusia, Aragó, Illes Balears, Extremadura, Castella i Lleó– proposaven continguts que en el cas català, la premsa i el principal partit de l'oposició denunciaven com declaradament anticonstitucionals i antiespanyoles. Inserides en els textos d'aquestes comunitats, les previsions normatives que tant i tant escandalitzaven en el cas català, rebien un silenci aprovatori.

La perversió de tot plegat arribava a l'absurd d'incloure clàusules clarament pensades per emular l'Estatut català en cas que aquest assolís alguna sort de benefici competencial¹⁶⁰. Era el cas de la coneguda “clàusula Camps”. Estava clar que la

¹⁵⁸ El 25 de setembre, el govern de Múrcia va recórrer aspectes presents a l'article 117 i relatius a l'aigua i a les obres hidràuliques. L'11 d'octubre el govern de La Rioja va interposar recurs contra 12 articles, set disposicions addicions i una final. El recurs en sí va encaminat a impugnar disposicions relacionades amb la gestió de l'aigua, les denominacions d'origen supracomunitàries, el sistema de finançament i el principi de bilateralitat en les relacions Estat – Generalitat. El mateix dia, és a dir, el 19 d'octubre, eren el Govern d'Aragó i la Comunitat Valenciana els que interposaven recurs. Els primers, impugnaven allò referent a l'Arxiu de la Corona d'Aragó. Els segons, també impugnaven els aspectes relatius a l'Arxiu de la Corona d'Aragó, però feien extensió al sistema de finançament (perquè atemptava contra la solidaritat entre CCAA) i els recursos hídrics. L'executiu balear va ser la darrera comunitat autònoma en impugnar l'Estatut. Impugnava, igual que Aragó i el País Valencià, aspectes relatius a l'Arxiu de la Corona d'Aragó. Cal assenyalar que aquests recursos s'inscriuen en el marc de recursos menors –molt menors- en la mesura que el Tribunal Constitucional ja havia resolt recursos d'inconstitucionalitat contra un Estatut en les sentències 89/1984, de 28 de setembre i 99/1986, d'11 de juliol, en els quals es jutjaven aspectes menors de l'Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó referits al seu territori. Tanmateix, més recentment la sentència del TC 247/2007, de 12 de desembre, resolvia un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (aprovat per la via de l'article 146 CE) motivada per la impugnació d'un únic precepte: el que consagrava el dret dels valencians a l'aigua (art. 17.1).

¹⁵⁹ Sobre aquest aspecte vegeu l'article de Ferreres, Víctor. “La sentència”. *La Vanguardia*, 30 de juny de 2010. En relació a la inacció del Partit Popular en relació a l'Estatut d'Andalusia, interessa destacar el següent comentari de Ferreres: “*Esta doble vara de medir es totalmente inaceptable. El argumento que ha dado el PP es que el Estatuto de Autonomía andaluz se aprobó con el consenso del Partido Socialista y del Partido Popular. Pero este argumento no es válido: el propio Partido Popular ha dicho reiteradamente que los estatutos deben respetar la Constitución, y que esto no depende de cuántos apoyos políticos hayan obtenido. Por su parte, los juristas tendremos que buscar fórmulas para poder extender a los otros estatutos la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional*”.

¹⁶⁰ Sobre les tensions i el procés polític d'ampliació d'espais per CCAA que després altres se'n beneficien, així com per copsar el debat suscitat per la “clàusula Camps”, vegeu Boix Palop, Andrés i Baño León, José María. “El Estatuto en el marco de la reforma territorial”. A López Ramón, Fernando. “Sobre la reforma estatutària”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Núm. Extra 8. 2005. Pàg. 243-278.

voluntat del Partit Popular transcendia a una mera qüestió de vetllar per la legalitat i s'endinsava en una dimensió d'ús partidista de la justícia constitucional.

L'any 2010, Francisco Rubio Llorente escrivia un article a la *Revista Española de Derecho Constitucional* en el qual subratllava la “*la tendencia de los partidos a repartirse, en proporción a sus fuerzas, la designación de los miembros del Tribunal Constitucional*”¹⁶¹. Rubio Llorente definia el resultat d'aquesta praxis com la *colonització* del Tribunal. O sigui: la operació mitjançant la qual es transformava el TC en l'espai on els protagonistes del bipartidisme espanyol prosseguien amb la disputa partidista una cop superades les fases parlamentàries. I això va ser, com s'explicarà a continuació, el que veritablement va acabar succeint: la utilització partidista clarament destinada a alterar la composició del plenari del Tribunal a fi i efecte de fer-lo més receptiu a determinades tesis polítiques. O, com diu la doctrina italiana, es va arribar així a una situació de *massimo tradimento*¹⁶².

Durant tot el debat sobre l'Estatut, el plenari del TC es va consolidar en dos blocs de sis magistrats atenent a la procedència del seu nomenament, un de tendència progressista i un de conservadora. La premsa del moment va especular aleshores, que el TC es transformava en un assaig immillorable del gran somni del nacionalisme espanyol: una cambra legislativa sense representació dels nacionalismes que no són espanyols¹⁶³. És a dir, unes Corts on només estan representats el PP i el PSOE, accentuant el bipartidisme heretat de la Transició. Tant era així, que tota la discussió política; i més i tot: parlamentària es va traslladar a l'àmbit judicial. La conseqüència, segons Gustavo Zagrebelsky, era letal: “*Un Tribunal políticamente alineado, quinta columna de fuerzas políticas externas, merecería pura y simplemente ser suprimido, ya*

¹⁶¹ Rubio Llorente, Francisco. “Defectos de forma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 100, 2014. Pàg. 147-148.

¹⁶² Gennaro Ferraiuolo explica que la doctrina italiana utilitza l'expressió *massimo tradimento* –la traïció més greu que pot fer el Tribunal Constitucional a la seva funció– per designar aquella praxis a partir de la qual els Tribunals Constitucionals són utilitzats com terceres cambres on prosseguir la lluita partidista. Vegeu Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional y cuestión nacional catalana. El papel del juez constitucional espanyol. Entre la teoría y la práctica”. A Cagiao, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro (Coords.). *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Ediciones de la Catarata. Pàg. 111.

¹⁶³ Assenyala Zagrebelsky que “[...] si la justicia constitucional fuese de verdad la continuación del enfrentamiento que se desarrolla en aquellos lugares –vol dir Parlament, Govern o partits polítics–, estos letrados que son los jueces constitucionales consumirían la máxima traición a la función a la que han sido llamados, transformando la institución confiada a su cuidado en una tercera Cámara donde continuaría, mediante personas interpuestas, el enfrentamiento entre las partes del conflicto político”. Vegeu Zagrebelsky, Gustavo. *Principios y votos...* Cit. Pàg. 57.

*que al estar prevenido a favor de la mayoría no tendría otra utilidad que la de encubrimiento y engaño de la opinión pública*¹⁶⁴”.

Certament la situació a la que sotmet i sotmetrà, principalment però no només, el Partit Popular al TC és una situació que la democràcia espanyola no havia viscut fins al moment: l'Estatut d'Autonomia de Catalunya esdevenia el primer cas de control de constitucionalitat d'un text estatutari de l'article 151 de la CE i, a més, va ser el primer cas de control constitucional d'una llei aprovada en referèndum popular. El professor Pedro Cruz Villalón va denunciar aquesta anomalia: “*En la tradición de nuestra Constitución de 1978, de nuestra cultura constitucional, está arraigada la idea de que “los Estatutos se respetan”: es decir, se interpretan, por unos o por otros, pero no se les declara inconstitucionales, en un extremo u otro, mientras materialmente pueda evitarse. En todo caso no hay experiencia de declaración de la inconstitucionalidad de un Estatuto de Autonomía. Lo que hemos llamado “bloque de la constitucionalidad ha venido siendo respetado*¹⁶⁵”.

El recurs d'inconstitucionalitat del PP esmicolava aquesta cultura de respecte dels Estatuts negociats i pactats¹⁶⁶. Sobretot pel que fa al caràcter pactista del catalanisme polític, que entenia el pacte estatutari com un compromís polític d'obligat compliment per les parts¹⁶⁷. Per això –i per tot el que s'ha dit–, la sentència de l'Estatut estava cridada a ser la sentència més important i més influent per l'esdevenidor de l'Estat de les autonomies. Fins aleshores, aquest lloc l'ocupava la STC 76/1983, també coneguda com a sentència de la LOHAPA.

¹⁶⁴ Zagrebelsky, Gustavo. *Principios y votos...* Cit. Pàg. 57.

¹⁶⁵ Cruz Villalón, Pedro. “La reforma del Estado...”. Cit. Pàg. 85.

¹⁶⁶ Així ho expressa la pròpia sentència 31/2010 al referir-se al recurs del PP: “es el primero con el que se impugna *in extenso* la reforma de un Estatuto de Autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución del poder público” (FJ 1).

¹⁶⁷ Sobre el caràcter pactista del catalanisme polític i la consideració de l'Estatut com una clara manifestació d'aquest pactisme vegeu Castellà Andreu, Josep M^a. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònomic. 2004. Pàg. 74-75. Per avalar la tesi del caràcter pactista del catalanisme, Castellà Andreu cita dos obres que recullen perfectament l'anhel del pactisme català: Lluch, Ernest. *La Catalunya vençuda del Segle VIII*. Barcelona: Edicions 62. 1996, i Vicens Vives, Jaume. *Notícia de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62. 1995 [1954].

2.2.2.- *La predisposició del Tribunal Constitucional d'entrar al joc polític.*

En un Estat de dret, els mecanismes jurídics –com és un recurs d'inconstitucionalitat– no han de comportar cap terrabastall polític. Es tracta d'instruments al servei d'una major adequació de les normes a la realitat constitucional establerta. El Tribunal Constitucional en un Estat democràtic, sotmès a un ordenament jurídic determinat, aconsegueix moltes funcions entre les quals s'hauria de destacar la de “*indirizzo politico*”. Aquest fet pot manifestar-se de dues maneres: esdevenint l'instrument adient per transformar la societat o suposant un fre al seu desenvolupament. A l'Estat espanyol, el TC ha optat per seguir el segon camí, al menys quan s'ha tractat de resoldre qüestions que tenen a veure amb Catalunya. D'exemples d'aquesta declaració tant contundent en un treball acadèmic, com veurem, no en faltaran. El TC ha actuat amb una rigidesa jurídica pròpia d'altres èpoques i contrària als criteris de flexibilitat i innovació derivats del pacte polític subjacent al text estatutari. Val a dir, que la funció d'*indirizzo*, en societats com l'espanyola, amb una important presència de minories nacionals dotades d'un cert grau d'autonomia política, l'actuació del TC resulta vital per garantir els drets d'aquestes minories. De no fer-ho –o de fer-ho d'una forma deficient– es pot instaurar, aparentment, la versió més autoritària i antidemocràtica d'un Estat.

Partim de la premissa que la justícia constitucional és garant i defensora de la Constitució. En la mesura que de la operativa dels Jutges se'n deriven resolucions judicials amb conseqüències polítiques, atès que la Constitució –i els Estatuts– són, en essència, una combinació de decisions polítiques, està clar que la equació és senzilla: el Tribunal Constitucional és una institució que entra, de ple, en el domini de la política. Com escriu Andrés Boix Palop no es estrany que s'avaluï la seva actuació com a tal ni que s'escruti l'origen dels vots que avalen o anul·len decisions prèvies del legislador¹⁶⁸. La política, doncs, és un element gairebé consubstancial a l'existència del TC. Tant és així que pot formar part de l'òrgan gent afiliada a partits polítics¹⁶⁹.

És evident, doncs, que al moment de fallar, hi ha la sensació d'estar davant d'un xoc de legitimitats. Per una banda, la decisió d'uns Parlaments que, no s'oblidi, són els

¹⁶⁸ Boix Palop, Andrés. “La rigidez del marco constitucional... Cit. Pàg. 39.

¹⁶⁹ Serà el cas de Francisco Pérez de los Cobos, que va presidir el Tribunal Constitucional, circumstància que va despertar no poca polèmica com s'explicarà en aquest mateix treball. Analitzarem la problemàtica que va comportar el seu nomenament en el capítol 10 d'aquest treball.

òrgans constitucionals més propers al principi democràtic, i la decisió, en referèndum, d'un cos electoral i, per l'altra banda, la decisió de dotze jutges. El legislador ha volgut que en aquest cas el xoc es resolgui en benefici dels deu jutges (recordem que Pablo Pérez Tremps estava recusat i Roberto García Calvo havia traspassat). No volem dir amb això que el sistema jurídic que ho preveu s'hagi fet, *ad hoc*, per l'Estatut de Catalunya. El que volem constatar és que la tensió entre la sobirania nacional i la supremacia constitucional és resol en favor de la darrera. És lògic pensar que s'està davant d'un veritable govern dels jutges en expressió –cèlebre i polèmica alhora– d'Edouard Lambert¹⁷⁰.

Per altra banda, segurament conscients d'aquesta circumstància, la concepció jurídica que va presidir el disseny àmpliament meditat, planificat i treballat del projecte d'Estatut es va gestar amb voluntat de fer una norma perfectament constitucional. En paraules d'un dels polítics més actius en aquell moment i avui professor de Dret Constitucional, Francisco Caamaño, es perseguia “*un texto legal que fuese resultado de una hermenéutica maximizada de la Constitución en torno a un más amplio y efectivo nivel de autogobierno para Cataluña*”¹⁷¹. La diferencia entre el projecte català i el projecte estatutari basc era –seguint amb Caamaño– que el segon esdevenia manifestament contrari a la Constitució i, en el cas del projecte català, “[...] *se trataba de elaborar un Estatuto “dentro” de la Constitución pero al tiempo “contra” una determinada forma de interpretarla (tanto por el legislador del Estado como por el*

¹⁷⁰ Fem referència a l'obra editada originalment l'any 1921 amb el títol *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis: l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois* d'Edouard Lambert. Per la seva versió en castellà vegeu: Lambert, Edouard. *El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en los Estados Unidos*, Madrid, Tecnos, 2009. Diem que l'expressió govern dels jutges va ser cèlebre i polèmica en la mesura que allò que Lambert qüestionava era el poder no democràtic del Tribunal Suprem dels Estats Units no només per fer una interpretació constitucional; també per mantenir la vigència de determinades realitats juridico-polítiques en contra de la voluntat dels governs legítimament i democràticament escollits. Publicat a la França d'entreguerres, la voluntat de Lambert era participar en el debat sobre si era necessari introduir en la legislació francesa mecanismes de control de constitucionalitat de les lleis, tenint en compte que aquest mecanisme –el control de constitucionalitat– havia provocat una alteració dels equilibris entre els tres poders de l'Estat en favor del poder judicial atès que havia sotmès al poder legislatiu i a l'executiu sota el seu control, establint un règim de govern dels jutges. Vegeu, sobre aquesta obra, Torres Muro, Ignacio. “Uso y abuso de la justicia constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 90. Septiembre-diciembre 2010. Pàg. 369-378.

¹⁷¹ Caamaño, Francisco. “Del Estatut a las leyes de desconexión: el dedo que escribe las tablas de la ley”. A Rivera, José Manuel; Montabes, Juan i Lagares, Nieves (Edit.). *Catalunya en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2017. Pàg. 23. Caamaño concreta la idea afegint que es tractava de “*Escribir un derecho para Cataluña que saturase con su texto todo el espacio de la página, apurándolo hasta el margen, sin zonas en blanco que el derecho del estado pudiese aprovechar. Esa era la tarea*”.

Tribunal Constitucional)¹⁷². És a dir, no era un text amb vocació d'inconstitucionalitat, sinó un text concebut per superar una determinada forma d'interpretar la Constitució caracteritzada per la rigidesa. Per consegüent, l'Estatut havia de ser una norma que esdevindria el punt de trobada que permetria un encaix més còmode per Catalunya, alhora que respectaria la legalitat constitucional espanyola.

2.2.2.1.- *Les recusacions o l'alteració del plenari. La jurisprudència a la carta.*

El primer en tractar de *colonitzar* –en paraules de Rubio Llorente– el TC va tornar a ser el PP. Aquest va plantejar la recusació del magistrat Pablo Pérez Tremps¹⁷³. No era un assumpte menor, atès el caràcter jurisdiccional –i per tant, la subjecció al principi d'imparcialitat– de les actuacions dels magistrats del TC, de conformitat amb el mandat de l'article 159.5 CE. Aquest precepte connecta amb la LOTC quan estableix, en el seu article 22, que els magistrats del TC exerciran la seva funció d'acord amb els principis d'imparcialitat i dignitat. I dèiem que no era un assumpte menor perquè la pròpia LOTC no contempla causes de recusació dels magistrats¹⁷⁴.

Això va generar no poques dificultats¹⁷⁵. A diferència de la jurisdicció ordinària, el TC és un òrgan de naturalesa singular i única, en el qual els magistrats recusats no poden ser substituïts. Aquesta circumstància, com tractarem d'explicar, va ser la que va motivar la recusació de Pablo Pérez Tremps. Era, com explicava Luís Delgado, “el

¹⁷² Caamaño, Francisco. “Del *Estatut* a las leyes de desconexión...”. Cit. Pàg. 23.

¹⁷³ Pablo Pérez Tremps havia estat contractat per la Generalitat, pel elaborar un informe sobre l'acció exterior de les comunitats autònomes i la seva participació en les institucions europees. Aquest informe va formar part del llibre *Estudis sobre la reforma de l'Estatut* (Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004). Val a dir que l'informe va ser elaborat molt abans que la ponència parlamentària comencés a treballar amb la reforma estatutària i molt abans que Pérez Tremps fos nomenat magistrat del TC. L'informe en qüestió, doncs, no era un informe orientat al futur legislador per predeterminar la conveniència d'un sentit o d'un altre al moment de fer la norma, sinó del que es tractava era de, recollint el parer jurisprudencial –d'àmbit constitucional–, determinar quins eren els límits d'actuació que la Generalitat de Catalunya tenia sobre la matèria.

¹⁷⁴ Cal precisar que en el seu article 80, la LOTC remet a les causes d'abstenció i recusació previstes en l'article 219 de la LOPJ pels jutges i magistrats de la jurisdicció ordinària.

¹⁷⁵ Vegeu ATC 26/2007, de 5 de febrer (FJ 2), que cita doctrina jurisprudencial anterior, com la STC 162/1999, de 27 de setembre (FJ 8) i ATC 383/2006, de 2 de novembre (FJ 3) que reiteren la doctrina segons la qual les funcions que exerceixen els jutges constitucionals no afecten directament a situacions subjectives; és a dir, no tenen relació amb les parts processals.

primer precedent de declaració de recusació d'un magistrat constitucional¹⁷⁶. Es volia alterar la composició del TC deixant-lo amb onze magistrats, dels qual sis –la majoria– eren afins a les tesis del Partit Popular.

Val a dir que la recusació, en aquest estadi del procés de l'Estatut, no era una simple actuació processal promoguda amb la intenció d'apartar del procediment a qui es creia que podia esdevenir un magistrat imparcial –com així hauria de ser– sinó que es tractava d'anar més enllà¹⁷⁷. Tal i com va reconèixer la número dos del PP al Parlament de Catalunya en les eleccions de l'1 de novembre de 2006, Montserrat Nebrera (també professora de Dret Constitucional), els populars amb la recusació havien aconseguit “l'esclatxa jurídica per aconseguir el seu objectiu polític¹⁷⁸”. Es tractava, doncs, de deixar en minoria a un sector de magistrats que, en la seva condició de progressistes –o afins a les tesis del PSOE– podrien estar d'acord amb la constitucionalitat del text estatutari. Tenint en compte que en aquest sector s'inscrivien la presidenta del TC, Maria Emilia Casas, ja de res serviria el seu vot de qualitat per desfer l'empat a sis, doncs amb la baixa del magistrat Pérez Tremps –també progressista– el sector afí al PP tindria sis magistrats per cinc del sector socialista.

La de Pérez Tremps no va ser la única recusació, però sí que va esdevenir una recusació que, malgrat prosperar, va ser poc entesa en termes jurídics. Com narra amb encert Gennaro Farraiuolo, s'estimava una recusació invertint les conclusions vàlidament acceptades sobre un assumpte idèntic en una decisió anterior (concretament ATC 18/2006)¹⁷⁹. Allò que havia estat definit com a treball acadèmic que “[...] *no puede justificar una sospecha fundada de parcialidad, incluso si su tesis coincidiera con la que luego es defendida por alguna de las partes*” (FJ 5), ara perdia tot aquest sentit. El

¹⁷⁶ Delgado, Luís E. “La recusación de los magistrados del Tribunal Constitucional (Comentario al ATC 26/2007, de 5 de febrero)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 82, enero-abril (2008). Pàg. 347-393.

¹⁷⁷ La imparcialitat judicial és un element essencial de la funció jurisdiccional. Parteix de la premissa que el titular de la potestat jurisdiccional no pot ser al mateix temps part en el conflicte sobre el qual haurà de decidir. El Tribunal Constitucional, en la STC 47/1982 estableix dues notes que per si mateixes tenen la capacitat de resumir perfectament el significat i abast de la imparcialitat judicial: “el desinterès i la neutralitat”.

¹⁷⁸ Només en aquest sentit s'entén que el TC s'hagués de pronunciar durant tot el procés en el qual l'Estatut va estar subjudice sobre sis recusacions: els ATC 18/2006, ATC 283/2006, ATC 394/2006, 434/2006 i 26/2007. Però la més sorprenent de totes serà la de l'ATC 177/2007 en la qual el TC, en un supòsit quasi idèntic al del ATC 26/2007, canviarà absolutament de criteri per desestimar la recusació del magistrat.

¹⁷⁹ Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional y cuestión nacional... Cit. Pàg. 135 i ss.

canvi –sens dubte interessat– del criteri del TC resultava igual d'evident com de preocupant atès el context polític en el qual es produïa. Dues argumentacions del TC, una en relació a l'ATC 18/2006 i l'altre continguda en l'ATC 26/2007, que resol la recusació del Pérez Tremps, revelen fins a quin punt era preocupant la posició del tribunal. Segons l'ATC 18/2006 el treball “[...] *se mueve exclusivamente en el campo de la contribución académica, racional, doctrinal y teórica*” (FJ 4). Un any més tard “[se rechaza] *que el trabajo del magistrado Pérez Tremps, cuando aún no lo era, pudiera calificarse de estudio científico teórico*” (FJ 8). El canvi, doncs, resulta radical.

El cas és que es va votar la recusació i la votació va resultar empatada. Només el vot de qualitat de la presidenta va permetre que la recusació prosperés. Els vots particulars expressaven la duresa del debat amb paraules com “consternació” o “sorpresa”. Alguns magistrats començaven a alertar els greus efectes que la resolució podia tenir pel l'esdevenir futur del tribunal¹⁸⁰. Fins i tot, Jorge Rodríguez Zapata subratllava que ell havia realitzat un estudi per la Fundació Pi i Sunyer, fet que era conegut pel TC sense que cap magistrat expressés dubtes al respecte. I és que resultava curiosa la rigorositat i la inflexibilitat de l'argument recusatori. Es fonamentava en un “*modelo de juez rodeado de apariencia de imparcialidad, no solo en la realidad de su desconexión con las partes y con el objeto del proceso, sino también en su imagen, eliminando cualquier sombra al respecto cuando existan elementos objetivos que puedan justificar una apariencia de legalidad*” I segueix: “[...] *lo determinante es, exclusivamente, si una parte del proceso tiene motivo, sopesando racionalmente todas las circunstancias, para dudar de la falta de prevención y de la posición objetiva del magistrado*”¹⁸¹” (FJ 8).

¹⁸⁰ Concretament els magistrats Eugeni Gay Montalvo i Manuel Aragón Reyes subratllaven, en els seus respectius vots particulars, “els efectes demolidors per la jurisdicció constitucional” que podia tenir la recusació. L'estret marge de vots de l'aprovació –el 6 a 5– i, sobretot, el fet d'allunyar-se tant radicalment del precedent que suposava l'ATC 18/2006, dictada només un any abans, donaven compte de la politització del Tribunal. És en aquest sentit, que tornem al professor i ex president del Tribunal Constitucional italià per destacar que “*el altísimo valor atribuido al precedente es tal que [...] se trata de salvaguardar una exigencia más elevada, la estabilidad del principio jurídico y la predicibilidad de su aplicación; en fin, se trata de salvaguardar el carácter de un órgano que “dice”, no que “crea” derecho*”. Zagrebelsky, Gustavo. *Principios y votos...* Cit. Pàg. 73-74.

¹⁸¹ Aquesta interpretació tant rigorosa i inflexible assolirà un fort contrast quan el mateix TC s'hagi d'enfrontar-se amb la recusació de Francisco Pérez de los Cobos, president del Tribunal i militant del PP (fins i tot en exercici del càrrec de president). Com es veurà en el capítol 10, però no ens estem d'anticipar, el TC optarà en aquest cas per la inadmissió de la recusació al considerar que “*la afinidad política de un magistrado con una de las partes procesales no es motivo para entender que los recusantes tengan una duda objetivamente justificada*” (ATC 180/2013).

A partir d'aquest moment, s'inicia un debat, sobretot periodístic però també polític, sobre el joc de les majories i el control del Tribunal: que si ara eren els conservadors afins al PP qui tenien la majoria o si ara eren els progressistes afins al PSOE qui la tornaven a tenir. Finalment es va plantejar la recusació de Rodríguez Zapata. Va ser plantejada per la Generalitat de Catalunya. El motiu: l'esmentat estudi per la Fundació Pi i Sunyer. Malgrat que es tractava d'una situació gairebé idèntica a la de Pérez Tremps, el TC va rebutjar la seva recusació. Segons el Tribunal, en la elaboració d'aquest estudi “[...] *no puede constituir el soporte de una sospecha fundada de parcialidad*” (FJ 2).

Paral·lelament a la recusació de Zapata, s'havia de ventilar, també, el recurs de súplica que la Generalitat havia presentat perquè Pérez Tremps pogués participar en el debats d'aquells articles no relacionats amb el seu estudi; recurs que naturalment no va prosperar. No deixava de ser preocupant que davant de dues situacions idèntiques o gairebé idèntiques, el TC hagués recusat al magistrat progressista i no hagués fet el mateix amb el magistrat adscrit a la línia conservadora.

Va ser en aquest context que es va fer públic un manifest signat per 45 catedràtics de dret constitucional, el que representava el 60 % dels experts en actiu¹⁸². Els 45 qüestionaven jurídicament la recusació de Pérez Tremps i, alhora, alertaven de la falta de “llibertat científica”. Finalment Pérez Tremps va ser apartat; però semblava ser que ho era més per una qüestió aritmètica que per una qüestió jurídica. La maquinaria política del PP començava a recollir els fruit de la seva estratègia per fer-se amb el control del TC, fet que topava amb els interessos del Congrés dels Diputats. El titular de *El País* del 6 de març de 2007, era prou clarificador: “*El Congreso aprueba una reforma para impedir al PP controlar el Constitucional*”. Es tractava d'una reforma de la pròpia Llei Orgànica del Tribunal Constitucional però els diputats populars feien córrer la veu que es tractava de la *Llei Tripartit* (ja que propiciava per primer cop la participació de les comunitats autònomes) o *Llei Casas* (concebuda per allargar el mandat de la seva presidenta, adscrita, com ja s'ha dit, al sector progressista). Es tractava de la Llei Orgànica 6/2007, de 24 de maig, de reforma de la LOTC¹⁸³.

¹⁸² Vegeu *El País*, 10 de febrero de 2007; *El Periodico*, 10 de febrer de 2007. Mai abans, destaquen les informacions, s'havia produït una intervenció de catedràtics d'universitat en el qual es criticà l'actuació d'un Tribunal.

¹⁸³ Aquesta llei, com es veurà al llarg del treball, serà una reforma més de les moltes reformes a les quals es sotmetrà la LOTC amb Catalunya o el procés sobiranista català com a teló de fons. Concretament, aquesta reforma de la LOTC modificava diversos preceptes entre els quals destacaven els apartats 1º i 3º

Conseqüència de tot el que hem analitzat, els fonaments sobre els quals el TC havia bastit el seu prestigi, començaven a trontollar. Els magistrats del TC, lluny de defugir de la lluita partidista, l'havien alimentat amb alteracions sobtades de la doctrina jurisprudencial que havien permès alterar el quòrum plenari del Tribunal i evidenciar que el TC no era aliè al debat partidista i mediàtic. Però a parer nostre, el més significatiu d'aquesta actuació era que el TC passava a convertir-se en una eina necessària i vital per prosseguir el combat polític, per part dels dos grans partits espanyols. El TC es transformava en una sort de camp de batalla on la composició del plenari, d'acord amb el règim de majories i minories en funció de l'adscripció ideològica dels magistrats, passava a ser fonamental.

2.2.2.2.- *La permanent situació de bloqueig del TC.*

Un grau més en la voluntat d'endinsar el TC en ple debat polític, es va viure el dimarts 16 d'octubre de 2007. Es tractava de conèixer i resoldre un recurs presentat pel Grup parlamentari Popular contra l'esmentada reforma de la LOTC propiciada per prolongar el mandat de la presidenta Maria Emilia Casas. El titular de *La Vanguardia* del dia següent era clar i diàfan: “*El sector anti-Estatut logra hacerse con el control del TC*”. No es tractava d'un assumpte menor dins el Tribunal. El que hi havia en joc era buscar un reequilibri en les forces internes dins el sí de l'òrgan¹⁸⁴. Amb la resolució del recurs, Casas perdia la seva condició de presidenta del TC. De retruc, el sector anomenat progressista perdia el vot diriment. Això comportava que els magistrats alineats amb les tesis properes al PP –altrament dits conservadors– passessin a comptar, des d'aquell moment, amb el vot de qualitat que exerciria l'exjutge del Tribunal Suprem, Vicente Conde. Aparentment pot semblar un aspecte menor, però la càrrega de

de l'article 16. En la nova redacció d'aquest darrer apartat, s'establia que em el cas que “*el mandato de tres años para el que fueron designados como presidente y vicepresidente no coincidiera con la renovación del Tribunal Constitucional, tal mandato quedará prorrogado para que finalice en el momento en que dicha renovación se produzca y tomen posesión los nuevos magistrados*”. Vegeu Llei Orgànica 6/2007, de 24 de maig, de reforma de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional. BOE núm. 125.

¹⁸⁴ El recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Grup Parlamentari Popular va motivar que la presidenta del Tribunal, Maria Emilia Casas, i el vicepresident, Guillermo Jiménez, sol·licitessin la seva voluntat d'abstenir-se de conèixer el recurs invocant com a causa d'abstenció la causa prevista a l'apartat 10 de l'article 219 de la LOPJ, ja que a criteri dels magistrats podria existir dades objectives d'aparència d'imparcialitat. Certament, el llindar de la recusació s'havia posat tant baix que la mínima sospita podia comportar ser objecte de recusació i, per tant, esdevenir subjecte sotmès a la lluita partidista. L'ATC 387/2007 va estimar la abstenció de la presidenta i del vicepresident.

profunditat que comportava aquesta decisió era d'una gran transcendència política. La nova composició del TC passava a ser la de deu magistrats –cinc conservadors i cinc progressistes–, però amb el vot de qualitat en mans dels primers. Tenint en compte que el vot mecànic per afinitat era la tònica dominant d'actuació dins l'òrgan, el poder en mans del conservadors es podria traduir, també, amb el domini absolut de l'agenda del TC.

Això és el que va passar. A partir d'aquest moment comencen a barrejar-se els recursos contra l'Estatut amb la reforma de la Llei del Tribunal Constitucional. El Govern de Rodríguez Zapatero, lluny de quedar-se parat en la dèria recusadora, va decidir presentar més batalla. Amb la finalitat de tornar a controlar el Tribunal Constitucional, va presentar la recusació contra els magistrats conservadors Roberto García-Calvo i Jorge Rodríguez-Zapata. D'aquesta manera l'òrgan quedava reduït a vuit magistrats, cinc dels quals afins a les tesis del Govern. Altra cop, es recuperava el control del Tribunal. El Partit Popular responia amb la mateixa arma. El 25 d'octubre de 2007, presentava, amb els mateixos arguments esgrimits una setmana abans pel Govern, la recusació dels magistrats Manuel Aragón, Pascual Sala i Pablo Pérez Tremps. Aquesta última recusació feia que el ple quedés reduït a cinc magistrats, la qual cosa comportava la paràlisi del mateix Tribunal¹⁸⁵.

L'estratègia del Partit Popular era clara: davant la recusació presentada pel Govern –cosa insòlita en democràcia, tot s'ha de dir– era presentar-ne una altra a fi de paraitzar el funcionament del Tribunal¹⁸⁶. Tenint en compte que el ple el formen dotze magistrats, amb les successives recusacions i abstencions, aquest quedaria amb cinc; molt per sota del mínim de vuit magistrats els necessaris per adoptar acords. Però l'actitud dels populars no es donava únicament amb el TC. També el Consell General del Poder Judicial patia una situació de bloqueig des de feia mesos. No és d'estranyar,

¹⁸⁵ L'article 14 de la LOTC deixa clar que el Tribunal en ple pot adoptar acords, sempre i quan estiguin presents, al menys, dos terços dels membres que en cada moment composin el Tribunal. Aquest quòrum també és el previst amb els acords de les sales, no així amb el de les seccions, que requerirà la presència de dos membres i, en cas de discrepància entre aquests dos membres, es requerirà la presència d'un tercer.

¹⁸⁶ És en aquest sentit que explica Luís Delgado que “*ante la anómala situación procesal del recurso de inconstitucionalidad (...) motivada por la abstención de la presidenta y el vicepresidente del Tribunal y por concurrir en el tiempo las recusaciones de cinco de sus magistrados, el presidente en funciones del Tribunal Constitucional acuerda, mediante escrito de 31 de agosto de 2007, consultar a todos los magistrados que componen en ese momento el Tribunal, para que una vez oídos cada uno de ellos, convocar, si la mayoría así lo entiende, el Pleno en el que participaran los magistrados recusados, quienes de este modo intervendrían en el enjuiciamiento de su propia recusación y en la de los demás recusados. Esta será la solución procesal que se adopte*”. Delgado, Luís E. “La recusación de los magistrados...” Cit. Pàg. 385.

doncs, el titular del diari *El País* de 26 d'octubre de 2007, quan afirmava “*Bloqueo en los pilares de la justicia. El Constitucional y el Poder Judicial, abocados a la parálisis por la bronca política*”. El descrèdit dels òrgans judicials espanyols, amb el rerefons del recurs contra l'Estatut de Catalunya, era terrible. Un descrèdit que augmentava encara més a Catalunya i del qual ben aviat se'n va fer ressò la doctrina constitucionalista italiana¹⁸⁷. Un grau més en l'escala de despropòsits, va quedar palès en el titular del diari *El País* de 10 de novembre de 2007: “*El Constitucional se salta sus normas para evitar el bloqueo*”. A grans trets, aquest últim episodi suposava la participació de cinc magistrats en les deliberacions que havien de comportar la seva pròpia recusació.

Però la pitjor de les notícies, la confirmació del desprestigi que vivia el Tribunal Constitucional, va veure la llum arran del trencament del bloc conservador al no poder aguantar més les falsedats amb que el PP inundava el tribunal. El magistrat conservador Ramón Rodríguez-Arribas va sortir públicament desmentint una notícia publicada al diari *El Mundo* que servia com a prova principal per articular la recusació del PP contra tres magistrats progressistes. El caràcter prefabricat d'una prova feta a mida i la temeritat de la seva utilització va despertar, encara que fos una mica, la vergonya de part dels magistrats. El buf periodístic es convertia en el principal argument d'una contrarecusació teixida d'acord amb els interessos polítics del PP, fet que va provocar que un dels magistrats –Rodríguez-Arribas– fes pública la falsedat mitjançant una carta. La credibilitat del Tribunal Constitucional s'enfonsava, dia a dia, a mesura que s'anaven coneixen episodis del vodevil judicial que l'impregnava.

Amb aquesta situació, el TC arribava, sumit en una greu situació de desprestigi, a les eleccions generals de març de 2008. La victòria de Zapatero –sobretot gràcies als vots obtinguts a Catalunya– i el canvi de rumb que semblava que Rajoy volia imprimir al Partit Popular, feien pensar que les disputes al si del TC havien finalitzat. Tot semblava preparat perquè l'Estatut d'Autonomia de Catalunya fos debatut. Però la tranquil·litat, per altra banda desitjada per les dues famílies després d'un llarg període de fort debat polític i jurídic, no va arribar. El dilluns 19 de maig de 2008, un titular tornava a sacsejar les primeres pàgines d'informació de tota la premsa, tant la de fora com la de dins del Principat. La mort del magistrat Roberto García Calvo, adscrit al

¹⁸⁷ A part del treball citat de Gennaro Ferraiuolo, vegeu Iacometti, Miryam. “Ricusazioni “a raffica” per il Tribunal Constitucional”. *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Vol. II, Turin, 2007. Pàg. 1035. Les paraules que fa servir Iacometti són les d'utilització de la institució de la recusació com “foc creuat” entre forces polítiques dirigit contra les persones dels magistrats del TC perjudicant la imatge del Tribunal.

bàndol conservador i acèrrim detractor de l'Estatut, agreujava l'anomenada crisi del TC¹⁸⁸. No en va, amb el traspàs del magistrat s'obria la possibilitat que el sector progressista, ara en un plenari de deu magistrats, pogués fer valer el vot de qualitat de la presidenta. Així, amb Pérez Tremps recusat i García Calvo finat, el sector de magistrats afins al PSOE tornaven a tenir controlat el ple del tribunal.

Si bé part del descrèdit del TC cal imputar-lo a l'actitud del PP i del PSOE, el mateix Tribunal no es va escapar del grau de responsabilitat que li pertocava. Aquest grau era elevat, en la mesura que el Tribunal mai va defugir del joc polític que li proposaven els dos grans partits espanyols. Aquesta actitud de predisposició a la politització del Tribunal serà la llavor que portarà al TC a esdevenir actor polític de primer nivell en el procés sobiranista català que irromprà en la política catalana i espanyola durant els mesos següents.

2.2.2.3.- *Les deliberacions. Breu anàlisi de la pressió mediàtica.*

L'any 2010; el de la sentència, serà un any en el qual el Tribunal Constitucional com a institució i els seus magistrats –de forma individual– estaran sotmesos a una pressió mediàtica sense precedents en la democràcia espanyola. La sentència de l'Estatut ocuparà l'epicentre del debat mediàtic en les televisions, la ràdio i la premsa. I malgrat que en tots els mitjans les deliberacions centraran els principals titulars de la política, ens centrarem en la premsa escrita atès que per la naturalesa del mitjà la fa més manejable, sense que això signifiqui renunciar a fer esment a cap altre informació relativa a un mitjà de comunicació diferent.

¹⁸⁸ Si bé en una conjuntura distinta a la exposada en els punts precedents, la mort d'un magistrat del TC – que naturalment hauria estat una notícia important– segurament la informació no hauria arribat fins al punt de centrar-se, únicament i exclusiva, en el canvi de majories i minories que la seva absència comportava. El més normal hauria estat glossar la seva trajectòria com a jurista, la seva incidència en la doctrina jurídica i en la jurisprudència o la qualitat humana del personatge. Però no va ser així. Un article del mateix Javier Pérez Royo, a *El Periódico*, incidia precisament en aquest aspecte. El constitucionalista era tan clar que voldria transcriure literalment les seves paraules per no deixar-me res de la seva acurada explicació: “*Lo que ha ocurrido en el interior del TC en la tramitación de los diversos recursos de anticonstitucionalidad de dicho estatuto –es refereix al de Catalunya- ha sido de una obscenidad difícilmente superable. Si alguien hubiera pronosticado que podría haber operaciones, como las que ha habido, para conseguir una mayoría que declarara anticonstitucional la reforma estatutaria catalana, habríamos pensado que ha perdido el juicio. Sin embargo, tales operaciones se han producido. Y en ellas ha tenido un papel muy destacado Roberto García-Calvo. [...] Esta es la razón de que, tras su fallecimiento, no se esté hablando apenas de lo que ha sido su trayectoria profesional y su aportación como juez a la interpretación de la Constitución, sino que solo se hable del equilibrio de fuerzas en el TC. [...] Es penoso que así sea, pero es así*”. Vegeu Pérez Royo, Javier. “Esterilidad sobrecogedora”. *El Periódico*. 21 de maig de 2008.

Abans, a finals de 2009, es produirà un fet insòlit que esdevindrà una sort de precedent del que significava el debat sobre l'Estatut. Ens estem referint a una iniciativa que mai abans s'havia produït ni en la història de la premsa catalana ni en la història de la premsa espanyola. Tots els diaris amb seu a Catalunya (*La Vanguardia*, *El Periódico de Catalunya*, *el Punt*, *l'Avui*, *el Segre*, *el Diari de Tarragona*, *La Mañana*, *El Diari de Girona*, *Regio 7*, *el Nou 9*, *Diari de Sabadell* i *Diari de Terrassa*), publicaven un editorial conjunt amb el títol *La dignitat de Catalunya*. L'editorial exposava la inquietud d'amplis sectors de la societat catalana davant la possibilitat d'una sentència fortament restrictiva de TC¹⁸⁹. Es deia que els esdeveniments havien empès al Tribunal Constitucional a actuar talment com si fos una quarta cambra, confrontada al Parlament de Catalunya, al Congrés dels Diputats i al Senat. A més, una cambra que es manifestava un cop hi havia un veredict de la ciutadania expressat lliurement mitjançant un referèndum. En termes absolutament respectuosos, l'editorial incidia en que sis dels dotze magistrats del TC estaven en situació irregular: un mort, un altre recusat i quatre en espera de ser substituïts perquè el seu mandat estava caducat. L'editorial es plantejava en termes dicotòmics allò que estava en joc: la maduresa democràtica de l'Espanya plural o bé el bloqueig d'aquesta. En definitiva, s'apel·lava al compliment dels pactes. *Pacta sunt servanda*, deia l'editorial.

La resposta dels mitjans afins als postulats polítics en virtut dels quals s'havia impugnat l'Estatut, no es va fer esperar. El comú denominador va ser el d'arremetre, de forma furibunda, contra l'editorial conjunt i parlar, ràpidament, "d'estratègia de pressió catalana". El diari *El Mundo* publicava, a la seva editorial impresa, que els mitjans catalans arremetien contra els "irreductibles" del TC i afegia un avançament d'un editorial de rèplica amb el títol: "*Es imposible decir más falsedades con peor intención en menos espacio*". L'*ABC* expressava la seva ferma voluntat de denunciar a aquells que perseguen "pressionar" al TC per l'Estatut. Per la COPE l'editorial conjunt era com

¹⁸⁹ Ben aviat, l'editorial conjunt va sumar adhesions. En primer lloc van ser les emissores de ràdio catalanes: RAC-1, COM Ràdio, el programa *El matí de Catalunya Ràdio* i *El matí a 4 bandes* de Ràdio 4. Després va ser la cadena de televisió 8tv, el diari portuari *El Vigía* i el setmanari *La Veu de l'Ebre*. El Futbol Club Barcelona, va emetre un comunicat sota el "sospitós" títol *Per la dignitat nacional*. El RCD Espanyol i el DKV Joventut van fer també seu l'editorial. També s'hi van sumar col·legis professionals, entitats i col·lectius. La Confederació de Comerç de Catalunya (CCC), el Consell de Gremis de Comerç, Serveis i Turisme de Barcelona i Pimec van emetre notes de suport a les iniciatives dels dotze diaris. Els sindicats catalans UGT, CCOO i USOC van exigir respecte per un Estatut fruit d'un acord entre les Corts Generals i el Parlament català. Òmnium Cultural també va donar suport a l'editorial conjunt i va reclamar que aquest esperit unitari es traslladés al carrer si el Tribunal Constitucional laminava l'Estatut. També van donar suport la Cambra de Comerç, el Cercle d'Economia, Unió de Pagesos, Justícia i Pau i la Associació Catalana de Juristes Demòcrates.

aire. El periodista Nacho Villa, al programa *La Mañana*, estimava que l'editorial tenia un to d'amenaça que no s'entenia ni en democràcia ni, molt menys, en llibertat. Villa assegurava que: “*Estamos en el momento más grave des del 23-F por la presión pública, política, mediática i social a la que se somete al Tribunal Constitucional*”. L'emissora episcopal feia responsable de tot a Montilla i a Zapatero. El periodista Carlos Herrera, conductor del programa *Herrera en la onda*, va recordar que la majoria de catalans estaven a la platja el dia que es feia el referèndum de l'Estatut. ESRADIO, de Federico Jiménez Losantos, il·legal a Catalunya, va sentenciar: “*Los españoles somos los judíos preferidos de los nazis catalanes*”.

Situem-nos altre cop al 2010. El diumenge 3 de gener de 2010, *el País* ofereix un ampli reportatge sobre el recurs del PP. Concretament sobre els articles impugnats i els no impugnats títol per títol, disposicions addicionals, transitòries i finals incloses. Diferencia el plenari entre magistrats –que el titula magistrats per una sentència històrica– progressistes i conservadors¹⁹⁰. El 25 de gener, *La Vanguardia* incideix en que “*Los Magistrados de la era Aznar frenan en el TC el fallo del Estatut*”. Pel diari barceloní, hi ha dos blocs, un de progressista i un de conservador, de quatre jutges cada un i un tercer bloc, de tres magistrats, que oscil·la entre diverses posicions. Això, segons la notícia que signa Josep Maria Brunet, impedeix cercar l'equilibri que permetria trobar un acord.

Els principals diaris –tant de Madrid com de Barcelona– segueixen pressionant al Tribunal Constitucional especulant sobre el contingut de la Sentència. El 29 de març de 2010 la portada de *El Mundo* és clara al respecte: “*6 magistrados del TC acuerdan declarar constitucional la mayor parte del Estatut*¹⁹¹”. L'*Avui*, el 9 d'abril de 2010, obre afirmant que “*El TC acelera*”. El fet noticable és que la presidenta del TC convoca plenari per resoldre sobre l'Estatut el 14 i 15 d'abril. Aquest mes d'abril la pressió sobre el TC és màxima. El 14 d'abril els titulars de el *Periódico* i *La Vanguardia* coincideixen: el primer diu “El Constitucional afronta dividit la votació

¹⁹⁰ El titular del diari és prou rellevant: “El fallo del Constitucional sobre el Estatuto catalán fijará como única nación a España”. El subtítol també és rellevant: “*Progresistas y conservadores negocian vaciar de contenido el artículo de los símbolos nacionales*”. Vegeu *El País*, 3 de gener de 2010.

¹⁹¹ La notícia, signada per Casimiro García-Abadillo, va acompanyada de comentaris com ara que “*el acuerdo implica aceptar el preámbulo que incluye la autodefinición de Cataluña como nación pero establece que en terminos constitucionales la única nación es España*”. A les pàgines interiors, parla de “*fallo salomónico*” i que aquest tipus d'acord seria un acord que crearia molts problemes nous. Tanmateix, *El Mundo* no s'està de presentar esquemes sobre la procedència dels magistrats i que opina cada un d'ells.

clau sobre l'Estatut". El segon, que "*El TC afronta su último intento*". En totes dues informacions s'insisteix en tres blocs de magistrats que dificulta l'acord¹⁹². El 15 d'abril, el TC segueix a la primera plana política. *La Vanguardia*, sempre amb informació que signa Josep Maria Brunet, posa èmfasi en que el Tribunal Constitucional treballa per treure el fallo sobre l'Estatut del punt mort. Tota la pressió recau sobre el magistrat Manuel Aragón. El diari barceloní insisteix al dia següent: "*El TC no logra encajar los conceptos de nación catalana y soberanía española*"¹⁹³.

A partir d'aquest moment s'instal·la un cert pessimisme en la premsa. El 17 d'abril, el *Periódico* posa en portada les fotografies (amb color verd els que estan a favor i en vermell els que estan en contra) de tots els magistrats amb el títol: incapaços. Subtítol: "Els jutges del Constitucional no aconsegueixen aprovar la sentència de l'Estatut". Dins la crònica, un article del professor Enoch Albertí amb un títol i un subtítol prou suggeridors¹⁹⁴. El mateix 17 d'abril, *El País* s'expressa en aquests termes: "*El Constitucional fracasa en su quinto proyecto de sentencia del Estatuto*". En aquest cas, és el professor Xavier Arbós qui signa la columna d'opinió¹⁹⁵ mentre el diari és fa ressò que és la unitat d'Espanya el concepte que encalla la sentència. Finalment –també el 17 d'abril– el titular de *La Vanguardia*, signat aquest cop per Enric Juliana, diu: "*Naufragio constitucional*". Francesc de Carreras és qui signa la columna¹⁹⁶.

En totes les informacions publicades destaquen les fotografies dels magistrats amb notes o comentaris que fan referència a l'origen del nomenament, a la data de finalització del mandat i la seva adscripció a un bàndol o a un altre. També hi ha un comú denominador informatiu: la ponència de la magistrada *moderada*, Elisa Pérez

¹⁹² *La Vanguardia* va més enllà i afirma que: 1) La deliberació sobre no té perspectives clares d'arribar a un acord; 2) Si no hi ha pacte, ja no hi haurà sisè projecte de sentència abans de les eleccions catalanes; i 3) El TC deixaria la possibilitat de fallar sobre l'Estatut fins que no es resolgués sobre la renovació de la institució.

¹⁹³ *La Vanguardia* insisteix en les tesis que defensa el magistrat Manuel Aragón. Segons les informacions, seria aquest magistrat qui seria partidari que no només el text, sinó també la part resolutiva de la sentència –o sigui, el fallo– parli de la unitat d'Espanya. Tanmateix, ara es consoliden els tres blocs que passen a denominar-se: els governamentals (Maria Emilia Casas, Elisa Pérez Vera, Eugeni Gay i Pascual Sala), els crítics (Manuel Aragón, Guillermo Jiménez i Ramón Arribas) i els dissidents (Vicente Conde, Jorge R. Zapata i Javier Delgado).

¹⁹⁴ Albertí, Enoch. ¿Tornar a començar? *El Periódico*. 17 d'abril de 2010. El subtítol al què feia referència diu: "Un tribunal caducat no sembla el més idoni per resoldre el problema més important dels seus 30 anys".

¹⁹⁵ Arbós, Xavier. "No nos lo merecemos". *El País*. 17 d'abril de 2010.

¹⁹⁶ De Carreras, Francesc. "Sin sorpresa". *La Vanguardia*. 17 d'abril de 2010.

Vera, va quedar derrotada per 6 vots a 4 en el plenari, per la qual cosa la presidenta va designar al magistrat, de perfil conservador, Guillermo Jiménez, com a nou ponent.

A la vigília de Sant Jordi de 2010, es publiquen informacions que parlen sobre la possible sentència del TC. *La Vanguardia* de 20 d'abril de 2010 revela que “*El fallo del Constitucional anulaba preceptos básicos del Estatut*”. Segueix al titular un ampli reportatge signat per Josep Maria Brunet en el qual explica detalladament els preceptes del text estatutari que sofrien una anul·lació més severa o una interpretació conforme a la doctrina del TC. Precedia al reportatge una informació de caràcter polític en la qual el diari barceloní destacava que el president del Govern espanyol, Rodríguez Zapatero coautor de l'Estatut, ara es desentenien de l'acord i buscava una aliança amb el PP amb l'objectiu de no renovar el TC fins a la resolució del plet¹⁹⁷. Al dia següent, un altre titular rellevant: “*Montilla y Mas se tantean para exigir juntos en Madrid cambios en el TC*¹⁹⁸”.

El 27 d'abril de 2010, els mitjans de comunicació es fan ressò d'una conferència pronunciada, la vesprada anterior, pel Ministre Jerónimo Saavedra i presentada per la presidenta del TC, en el Club Siglo XXI. La presidenta es va voler referir molt breument a la crisi que estava vivint la institució. Va ser aleshores quan va reconèixer que hi havia crisi institucional; crisi de la qual el TC no en resultava aliè. I afegia: “*Estamos ante una desproporcionada e intolerable campaña de desprestigio*¹⁹⁹”. El 29 d'abril, el Parlament de Catalunya fa una declaració sense precedents en una democràcia: proclama, per una àmplia majoria que significa el 87% de la cambra, la incompetència del TC per dictar sentència contra l'Estatut. La resolució s'aprova amb els vots a favor del PSC, CiU, ERC i ICV-EUiA. Malgrat la escassa viabilitat jurídica de la declaració, aquesta tenia una forta dimensió política atès que la mateixa va anar acompanyada d'una voluntat de promoure, des dels òrgans competents, la mateixa

¹⁹⁷ El titular era: “Zapatero, ante Catalunya”. Vegeu *La Vanguardia*, 20 d'abril de 2010.

¹⁹⁸ El subtítol de la informació exposava que “El Parlament estudia las posibilidades de llevar el conflicto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Tanmateix, el diari feia pública una carta del President de la Generalitat adreçada al president del Parlament en el qual demanava aprovar una resolució en la qual es procedeixi a exigir la “ineludible renovació dels membres del Tribunal Constitucional que han finalitzat el seu mandat”. Vegeu *La Vanguardia*, 21 d'abril de 2010.

¹⁹⁹ Vegeu *La Vanguardia*, 27 d'abril de 2010. El titular és prou significatiu: “*La presidenta del TC, dura en la palestra: “Hay crisis institucional”*”.

reforma del TC; a més, es clar, de la voluntat que el Tribunal es declarés incompetent per dictar sentència en l'afer Estatut²⁰⁰.

El 10 de maig, el catedràtic de Dret Constitucional i ex vicepresident del Tribunal Constitucional, Carles Viver, publica un article a *La Vanguardia* amb un titular preocupant²⁰¹: *Una deriva peligrosa del Tribunal Constitucional*. El professor avisa d'una perillosa deriva del TC iniciada fa uns anys: dictar sentències preventives quan s'analitza qüestions relacionades amb l'organització territorial de l'Estat. De fet, Carles Viver avisa o, més ben dit, constata –fins i tot denuncia– el notable activisme judicial en la defensa dels interessos generals d'Espanya enfront de futurs i hipotètics perills que els grans partits d'àmbit estatal no han pogut o no han sabut contrarestar. Però el més transcendent de l'article del professor Viver està en una reflexió final que anticipa el procés posterior al debat estatutari que s'iniciarà a Catalunya després de la sentència. Diu: “[...] *la reforma habrá servido cuando menos para constatar que las aspiraciones de mejorar el autogobierno y el reconocimiento nacional de Catalunya no pueden ser satisfechas en el marco de esta Constitución. Tendremos, pues, que escoger entre la resignación o, superando la decepción y el hastío, retomar una vez más el camino de reunir pacientemente fuerzas suficientes para propiciar en el futuro una reforma constitucional –hoy por hoy inviable a estos efectos- o, en su caso, para intentar hacer el camino por nuestra cuenta*”²⁰².

El 28 de maig es fa pública la decisió del Tribunal Constitucional sobre la possibilitat de declarar-se incompetent per resoldre sobre l'Estatut, tal i com havien demanat el Govern de la Generalitat i el Parlament. La resposta del president de la Generalitat, José Montilla, la ofereix via entrevista que publica *El País* el 6 de juny. El titular és: “*Cargarse el Estatuto separaría más Cataluña de España*”. És en aquest context que el 9 de juny de 2010, tant *La Vanguardia*, com el *Periódico* i l'*Avui* fan públic que, per primer cop, el Parlament de Catalunya obriria la porta a un referèndum sobre la independència. El 8 de juny, el Parlament va admetre a tràmit una proposta

²⁰⁰ Fem referència a Resolució 678/VIII del Parlament del Catalunya sobre constitucionalitat de l'Estatut i renovació del Tribunal Constitucional. Sobre les resolucions parlamentàries, vegeu capítol 9 d'aquest treball. En una entrevista publicada a l'*Avui* el 10 de maig de 2010 al catedràtic de Dret Constitucional José Antonio González Casanova, aquest ofereix un titular prou contundent: “No té sentit demanar al TC que es declari incompetent”.

²⁰¹ Viver, Carles. “Una deriva peligrosa del Tribunal Constitucional”. *La Vanguardia*. 10 de maig de 2010.

²⁰² Viver, Carles. “Una deriva peligrosa”... Cit.

presentada pels diputats Uriel Beltran i Alfons López Tena en nom de la Coordinadora Nacional per la Consulta sobre la Independència –promotora de les consultes sobiranistes sobre les quals en parlarem en capítols posteriors d'aquest treball²⁰³–, sobre la possibilitat de preguntar a la ciutadania sobre la independència de Catalunya.

El dilluns 28 de juny, el titular de les planes de política de *La Vanguardia* anuncia que “*La sentencia del Estatut, al caer*”. En efecte, el dimarts 29 de juny de 2010, la premsa publica en primeres pàgines que el Tribunal Constitucional ha fet pública la sentència que resol els recursos sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

2.3.- La sentència 31/2010 del TC com a tancament del model autonòmic. Una anàlisi polític-constitucional.

Ha quedat dit que amb la reforma de l'Estatut apareix o, més ben dit, s'accentua una nova forma d'afrontar una qüestió de clara dimensió política: la tècnica de judicialitzar el conflicte. S'ha exposat que contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya s'hi van interposar fins a 7 recursos d'inconstitucionalitat. Era evident, ja aleshores, que la lògica dels recursos transcendia a la mera necessitat d'exercir la legitimació activa en els processos de control normatiu per formalitzar una defensa de l'interès general i s'endinsava en una altra dimensió on la política, a més del dret, jugava un rol preponderant sota el camuflatge de la retòrica i l'estètica legal. No és sobrer imaginar que els recursos presentats pel PP oferien una quota mediàtica que, explotada en comunitats com País Valencià, Múrcia, Galícia o Madrid, podia tenir una traducció important en vots. Tanmateix, des del punt de vista jurídic, els recursos anaven acompanyats d'una important polèmica. S'havia impugnat fins a 39 preceptes de l'Estatut català idèntics a preceptes d'altres estatuts d'autonomia en els quals el PP hi havia votat favorablement²⁰⁴. L'exemple més clar era el de l'Estatut d'Andalusia.

²⁰³ Concretament en parlarem en el capítol 9.

²⁰⁴ Aquest aspecte va ser fortament criticat per la doctrina atès que el recurrent semblava desconèixer allò que disposen els articles 38.1 i 40.2 de la LOTC en la mesura que des del punt de vista del Dret Processal Constitucional, l'eficàcia d'una declaració d'inconstitucionalitat transcendeixi a les parts i a les concretes disposicions afectades passant a assolir una dimensió general que inclús permet declarar la desaparició sobrevinguda de l'objecte d'altres conflictes amb la mateixa raó de decidir. En aquest sentit es pronuncia Javier Garcia Roca quan afirma que “[...] *Sorprende pues que esta categoría habitual del Derecho Procesal Constitucional (...) no haya resultado manifiesta en la controversia constitucional producida con el Estatuto de Cataluña donde preceptos análogos no fueron recurridos en otros Estatutos, en el de Andalucía especialmente. La doctrina de la STC 31/2010 vincula con efectos generales a todos los poderes públicos, en cualesquiera Estatutos, con independencia de que fueran o no recurridos. (...) De*

Aquest contenia aspectes idèntics a la norma catalana que els populars havien avalat en el cas andalús i havien impugnat en el cas català²⁰⁵.

Pérez Royo, a les pàgines de *El Periódico*, narrava que el Tribunal Constitucional estava a punt d'ultrapassar les funcions que la Constitució i, més enllà de la pròpia Constitució, el mateix pacte constitucional li havia assignat²⁰⁶. Argumentava que el TC no figurava en l'ordenament jurídic espanyol com a guardià de la unitat de l'Estat. Ni del dret a l'autonomia. Aquests dos elements, consubstancials a l'estructura territorial de l'Estat i definidors del procés de construcció de l'Estat autonòmic, descansaven en una doble garantia: per una banda, el principi d'unitat política i, per altra banda, el dret a l'autonomia. Del primer, n'era garant les Corts Generals. Del segon, els garants n'eren els ciutadans de la nació que, en base a un referèndum vinculant, tenien la darrera paraula en tot allò relatiu a l'acceptació del que s'entenia com l'exercici del dret a l'autonomia²⁰⁷. Fins aquí la teoria. Però el TC semblava estar disposat a ultrapassar les funcions assignades. A actuar com a guardià dels principis abans esmentats. Manllevar la darrera paraula a la ciutadania de Catalunya era, segons Pérez Royo, el mateix que esquarterar el pacte constitucional i vulnerar l'esperit de la pròpia Constitució.

ahí la incoherencia lógica de los actores que, ante una análoga razón de decidir, por la similitud de las disposiciones estatutarias, impugnaron un estatuto y no otro". Vegeu, García Roca, Javier. "El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional". *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 43, desembre 2011. Pàg. 104-105.

²⁰⁵ Cal dir que en aquest punt, fins i tot la doctrina constitucionalista se'n feia creus que un Estatut fos impugnat i l'altre no. Com va escriure el professor J. García Roca al comentar la sentència de l'Estatut, "*Lo suyo es que hubieran sido recurridos los preceptos análogos de otros Estatutos, desde la perspectiva del derecho procesal constitucional y en tanto los sujetos públicos defienden el interés general de preservar las normas constitucionales y no los intereses privados. No habiendo ocurrido de este modo, pasa como pisando ascuas, por encima de esas brasas, la lógica del consentimiento de las disposiciones no recurridas y del contrarius actus, cuando afirma que la voluntad impugnatoria de los legitimados para el recurso puede legítimamente responder a razones políticas o de oportunidad (FJ 2), pero se cubre las espaldas al recordar la lógica objetiva y sistemática que se desprende de la unidad del ordenamiento y llama la atención sobre los efectos erga omnes de su doctrina (art. 38.1 LOTC) y la potestad de reforma del legislador democrático*". Així doncs, mentre la doctrina ho critica, el TC ho troba correcte, ahora que adverteix que de res serveix no impugnar un Estatut si la impugnació d'un altre té èxit. Vegeu García Roca. "El intérprete supremo de la Constitución abierta..." Cit.

²⁰⁶ Pérez Royo, Javier. *El pacto constituyente y el Estatut*. Barcelona: *El Periódico*. 29 de novembre de 2009. El mateix Pérez Royo veu, en la sentència del TC no només el trencament del pacte constituent; també hi veu una congelació de l'exercici del dret a l'autonomia i el cop d'efecte del gir sobiranista de gran part de la societat catalana. Pérez Royo, Javier. "La STC 31/2010 i la confirmació de la jurisprudència constitucional a la configuració d'un Estat compost a Espanya: elements de continuïtat i ruptura, i incidència en les perspectives d'evolució de l'Estat autonòmic". *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona. Núm. 34. 2011.

²⁰⁷ En el mateix sentit es manifesta Castellà Andreu, Josep M. *La función constitucional...* Cit. Pàg. 94.

Tot això va quedar confirmat al conèixer-se la sentència 31/2010. De fet, com va escriure Xavier Arbós, el primer problema de la sentència derivava del Tribunal que l'havia dictada²⁰⁸. Un magistrat recusat amb arguments de dubtosa legalitat, un altre magistrat traspassat que no es va voler substituir, la no renovació de fins a quatre magistrats amb mandats caducats, van ser operacions destinades a alterar la composició natural del Tribunal per influir en el devenir de la sentència. Però més enllà d'aquestes consideracions –importants, sens dubte, per analitzar com s'ha arribat fins aquí– ens interessa fer un breu anàlisi de la resolució. De la resolució i del contingut de la resolució. La STC 31/2010, com assenyala Enoch Albertí, “[...] constitueix una de les decisions del TC de més relleu en matèria d'organització territorial de l'Estat i que pot figurar al costat d'altres sentències que han influït d'una manera molt notable, i en sentits diversos, en el desenvolupament de l'Estat autòmic a Espanya²⁰⁹”. Certament, avui ningú dubta que la gènesi del procés sobiranista o el detonant del procés sobiranista té el seu origen en la sentència 31/2010 del TC com a punt culminant que certifica el fracàs del nou encaix de Catalunya dins l'Espanya autònoma que representava l'Estatut de 2006²¹⁰.

²⁰⁸ Arbós, Xavier. “Una visió general”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010.

²⁰⁹ Albertí, Enoch. “La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial sentència sobre l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. 2010. Pàg. 11.

²¹⁰ Un dels professors que més èmfasi ha posat en denunciar el paper del TC i de la STC 31/2010 com a motor del procés sobiranista català ha estat, com veurem al llarg del treball, Javier Pérez Royo. Vegeu, en aquest sentit, Pérez Royo, Javier. “La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonomico”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 43, desembre de 2011. Pàg. 121 a 149. Però no ha estat l'únic. Resulta rellevant una enquesta realitzada a diversos especialistes en Dret Constitucional recollides en un treball monogràfic sobre “La cuestión catalana” de la revista *Teoría y Realidad Constitucional* als quals se'ls formula diferents preguntes, sent la segona aquesta: ¿qué ha podido significar en el proceso soberanista el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006? ¿Y la STC 31/2010 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado desde la oposición? Els enquestats eren els professors Enoch Albertí, Roberto L. Blanco Valdés, Enric Fossas, Teresa Freixes, Javier Garcia Fernández, José Antonio Montilla Martos, Miguel Satrústegui Gil-Delgado i Eduardo Virgala Foruria. Albertí tanca la seva argumentació explicitant: “[...] Creo, en efecto, que la actual situación que vive Cataluña arranca específicamente de esta devaluación general del Estatuto de 2006, que dejó sin capacidad de evolución al sistema constitucional de autogobierno en Cataluña, sin alternativa para la resolución de los numerosos problemas y déficits que arrastraba”. Al seu torn, Enric Fossas argumenta: “[...] Si la desafortunada operación estatutaria pudo ser un factor causal del proceso, la impugnación masiva del nuevo Estatuto por parte del PP (que no impugnó otras reformas estatutarias de contenido similar), y su resolución mediante la STC 31/2010 creo que puede considerarse un claro factor desencadenante del mismo”. En opinió del professor Montilla Martos “[...] la sobreactuación de unos y otros nos ha llevado a la situación actual. La presión sobre el Tribunal fue excesiva; el Tribunal podrá haber sido más prudente en su sentencia”. Satrústegui Gil-Delgado reconeix que “[...] la STC 31/2010 ha tenido a corto plazo consecuencias políticas claramente desfavorables”. Per altra banda, el

Arribat a aquest punt resulta oportú i pertinent analitzar –jurídicament, però també políticament– aquells aspectes de la STC que esdevenen en sí mateixos i per raons diverses, detonants del procés sobiranista. Escriu Miguel A. Aparicio que l'Estatut plantejava quatre qüestions jurídicament i políticament rellevants: la definició de Catalunya com a nació, la defensa de la llengua catalana, el blindatge de les competències pròpies i la definició de criteris estables per assegurar el finançament de la Generalitat²¹¹. No entrarem en el fons de l'Estatut, ni en els aspectes que van resultar declarats inconstitucionals o alterats mitjançant la tècnica de la *interpretació conforme*. Ens centrarem en analitzar aquells aspectes formals de la sentència que per la seva transcendència jurídica i política van contribuir a impulsar el moviment social i polític que va posar en l'agenda la necessitat d'un canvi que passava per decidir, entre tots els catalans i les catalanes, el nou encaix que hauria de tenir Catalunya ja fos dins o fora de l'Estat espanyol.

2.3.1.- *La retòrica de la sentència. Cap a un activisme judicial sense precedents.*

Les formes, també en la jurisprudència però sobretot en la jurisprudència constitucional, són importants. Aquesta importància assoleix una transcendència cabdal quan el què està en joc és una qüestió de marcat caràcter polític; una qüestió d'especial

professor Virgala Foruria “[...] *La nefasta gestión del TC en la elaboración de la sentencia sobre el Estatuto catalán, con una tardanza de cuatro años, las filtraciones continuas a la prensa, los cambios de ponentes, las recusaciones, etc., hicieron que la STC 31/2010 no contentase casi a nadie. La sentencia, aún siendo aceptable en mi opinión desde el punto de vista jurídico, fue percibida como un agravio por un importante sector de la ciudadanía catalana, generando un ambiente político propicio para el aumento del independentismo catalán*”. Per Roberto Blanco Valdés “[...] *resulta más que sorprendente como la tesis política de que la STC 31/2010 del TC fue el elemento decisivo de la ruptura entre España y Cataluña (es decir, entre España y el nacionalismo catalán, que representa sólo a una parte, y no la mayor de Cataluña) pudo hacer tan pronta fortuna*”. Per Javier García Fernández, “[...] *La sentencia constitucional 31/2010 fue para el independentismo como la voladura del crucero Maine en 1898, el pretexto para iniciar una guerra que previamente ya se había preparado*”. I finalment, per Teresa Freixas, “[...] *El Tribunal ha sido una especie de chivo expiatorio del mal hacer de nuestros políticos, aunque no se puede menos que constatar que no es precisamente suya, es decir, del Tribunal, la responsabilidad de lo que sucedió con el Estatut*”. Vegeu *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 1^o semestre 2016. Pàg. 13 a 98.

Certament, de l'enquesta realitzada per la revista especialitzada *Teoría y Realidad Constitucional* no ens permet extreure una unanimitat de criteris a l'hora de valorar el paper de l'Estatut de 2006 primer i de la STC 31/2010 després en el procés sobiranista català, però resulta evident que molt o poc, l'origen del procés sobiranista cal situar-lo en l'experiència frustrada sobre l'encaix constitucional que representa l'Estatut i tot allò que envolta la sentència del TC, inclòs el contingut mateix de la resolució.

²¹¹ Aparicio, Miguel A. “Alguna consideració sobre la sentència 31/2010 i el rol atribuït al Tribunal Constitucional”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial sentència sobre l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. 2010. Pàg. 24.

sensibilitat en la mesura que existeix un pronunciament directe del cos electoral d'una entitat territorial com és el cas de Catalunya²¹². Hauria estat un gest de deferència del Tribunal encarar els recursos d'inconstitucionalitat des d'una perspectiva de prudència atès el caràcter d'assignatura no aprovada que té l'encaix territorial català o la reforma constitucional espanyola²¹³. I l'encaix territorial català o la reforma constitucional espanyola no són dos aspectes aliens al procés de reforma de l'Estatut; ans el contrari: estan presents en diversos passatges de la resolució del Constitucional, fet que hauria requerit interpretacions del text estatutari més *flexibles* o més *obertes al diàleg* amb el legislador estatutari.

Lluny, doncs, d'un tarannà flexible i dialogant, el TC opta, a parer de Muñoz Machado, per una actitud “[...] *manifiestamente abusiv[a], forzando la literalidad de algunos preceptos, la voluntad del legislador, el espíritu y la sistemática de la norma, y sustituyéndola por su propio arbitrio. No interpretando la norma, sino más bien creándola al margen del espíritu y de la letra de los preceptos examinados*”²¹⁴. En aquest sentit, la sentència incorre en el vici de prescindir d'una constant acceptada per la mateixa jurisprudència del TC segons la qual tot enjudiciament d'una determinada llei ha de partir, sempre i en tot moment, del principi de presumpció de la seva constitucionalitat²¹⁵. O dit d'una altre manera: una llei és constitucional fins que no es demostri el contrari. El TC no va veure així. El propi estil de la sentència denotava –

²¹² Ferraiuolo, Gennaro. “El Tribunal Constitucional... Cit. Pàg. 118. Enoch Albertí també adverteix aquesta manca de deferència en la sentència. En aquest sentit argumenta que “[...] Partint del fet que es tractava d'un recurs contra un estatut d'autonomia aprovat per la via de l'article 151 (el primer que s'interposava contra una norma d'aquest tipus), que, a més, era també el primer recurs contra una llei aprovada per referèndum popular que havia de conèixer el TC, tenia interès veure com TC abordava la qüestió i, especialment, si mostrava alguna actitud o feia alguna consideració específica respecte d'aquestes circumstàncies. (...) Doncs bé, el TC no fa en cap moment referència al fet que es tracti de la impugnació d'una llei aprovada en referèndum ni reflexiona sobre la possible incidència que aquest fet pugui tenir en l'actuació del mateix Tribunal. El recurs es resol sense fer cap consideració respecte a aquesta circumstància”. Albertí, Enoch. “La sentencia 31/2010...” Cit. Pàg. 13-14.

²¹³ Sobre l'assignatura pendent de la reforma constitucional, vegeu la monografia de Pérez Royo, Javier. *La reforma constitucional...*Cit.

²¹⁴ Muñoz Machado, Santiago. *Cataluña y las demás...* Cit. Pàg. 144.

²¹⁵ Barceló, Mercè. “Breus consideracions sobre la STC 31/2010”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010. Pàg. 33-34. Argumenta Barceló que “[...] Aquesta manca de deferència amb el legislador, amb efectes devastadors per a l'Estatut encausat, és conseqüència dels dos *a priori* interpretatius que sostenen aquesta resolució judicial: d'una banda, la pèrdua d'estatus diferenciat de l'Estatut d'autonomia dins la categoria de les lleis, tot prescindint de la doctrina mantinguda fins al moment sobre la rellevància dels estatuts en el sistema constitucional; de l'altra, la revelació d'un nou concepte del poder constituent del qual passa a formar part el mateix Tribunal Constitucional”.

amb el to apodíctic i el caràcter preventiu de les seves consideracions— una falta alarmant de desconfiança vers l'Estatut. Aquesta falta de confiança, aquesta vulneració del principi de presumpció de constitucionalitat, era i és incompatible amb la dignitat democràtica de les lleis.

D'una lectura atenta de la resolució podem arribar a la conclusió que la sentència sembla atribuir a l'Estatut (i al legislador català) intencions ocultes i nocives que encara no s'havien manifestat (i que tal vegada no s'arribessin a manifestar mai) enfront les quals el TC s'havia vist en la obligació d'intervenir per evitar que en un futur s'acabessin materialitzant²¹⁶. Tanmateix, el to apodíctic fa que el TC es serveixi del recurs que consisteix presentar arguments i, seguidament, estableix conseqüències com si aquestes conseqüències esdevinguessin, per si mateixes, opcions òbvies, indiscutibles i definitives²¹⁷. I no només això; la resolució abusa d'un caràcter marcadament preventiu. En aquest sentit, planteja supòsits de situacions hipotèticament contràries a la Constitució per, a continuació, elaborar una interpretació preventiva que eviti aquesta situació hipotètica. Com explica Albertí, “això succeeix especialment quan el TC tracta els aspectes amb major càrrega identitària²¹⁸”. Aquesta manca de deferència, aquest nul respecte pel sentit elemental de la presumpció de constitucionalitat d'una norma pactada per dos parlaments i sotmesa a la voluntat d'un cos electoral, confirma que el Tribunal no resta al marge de la política. Al contrari: continua immers en la retòrica conceptual de la lluita partidista, però amarada del registre jurisdiccional que és, al cap i a la fi, el seu terreny de joc.

És el que se'n diu *activisme judicial*: limitació, per part dels jutges, dels altres poders de l'Estat, fet que comporta, òbviament, la politització de les sentències. O la usurpació de funcions per part dels tribunals als altres poders de l'Estat. O la intromissió d'aquests ens en processos democràtics. I aquest no és un fenomen que afecti exclusivament a la judicatura espanyola. Als Estats Units, per exemple, és un fenomen que ha estat abastament analitzat i sobre el qual ens han arribat estudis com el de

²¹⁶ Albertí, Enoch. “Concepte i funció.. Cit. Del mateix autor vegeu els articles: “Una sentència cuestionada”. *El Periódico*. 30 de juny de 2010 i “La sentència y sus circunstancias”. *El País*. 9 de juliol de 2010.

²¹⁷ Albertí, Enoch. “Concepte i funció... Cit. Pàg. 15.

²¹⁸ Albertí, Enoch. “Concepte i funció... Cit. Pàg. 15. A tall d'exemple, Albertí identifica el FJ 10 (fonament de l'Estatut i dret històric a l'autonomia), FJ 11 (ciutadania catalana), FJ 13 i 115 (relacions bilaterals), FJ 14 (el català com a llengua pròpia i règim d'ús per part dels poders públics) i el FJ 21 (el català en els òrgans judicials d'àmbit estatal), entre d'altres.

Duncan Kennedy, *Izquierda y derecho*²¹⁹. En el cas de la sentència 31/2010 això es veia clarament en aplicar el criteri de deferència –que no va existir– cap al legislador o *selfrestrain* en l'exercici de control d'una norma tant singular com l'Estatut. I diem tant singular perquè els Estatuts (no només el català) assoleixen la funció de desenvolupar i complementar un sistema com l'autonòmic que en la Constitució havia quedat volgudament obert. És allò de la Constitució territorial basat només en algunes idees i principis²²⁰. N'enumerem uns quants –alguns ja els haurem citat i altres els citarem en pàgines posteriors perquè el lector se'n pugui fer una idea: principi dispositiu, norma institucional bàsica, norma fundacional, caràcter paccionat o confluència de voluntats, bloc de constitucionalitat, norma de capçalera de l'ordenament autonòmic, posició singular en el sistema de fonts, especial rigidesa, funció delimitadora de competències i funció interpretativa de la Constitució.

Un darrer aspecte que resulta molt sorprenent és el resultat en termes de majories i minories de la sentència. És a dir, que la decisió s'hagués pres per 6 a 4. Que els 4 magistrats discrepans haguessin formulat 4 vots particulars especialment extensos en els que dissentien radicalment de la sentència majoritària deixava entreveure la duresa del conflicte viscut al sí del Tribunal. No obstant això, com argumenta Miguel A. Aparicio, “[...] si s'agreguen les opinions de la majoria a les opinions de la minoria, el resultat és la desaparició del judici de coneixement i la seva substitució pel judici provinent de la decisió política²²¹”. I segueix: “[...] no és admissible que s'hagi substituït el judici jurídic pel judici polític en un moment en què, a més, s'ha arribat a un punt en el qual el mateix procés de desenvolupament constitucional es troba esgotat: d'una banda el Tribunal Constitucional ja ha acabat el circuit d'interpretació de la Constitució referent al model d'Estat i, de l'altra, assentat en les seves arrels centralistes

²¹⁹ Ens referim a l'obra de Kennedy, traduïda al castellà i editada per l'argentina Siglo veintiuno. Vegeu Kennedy, Duncan. *Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores. 2010.

²²⁰ Fossas, Enric. “El Estatuto y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010.

²²¹ Aparicio, Miguel A. “Alguna consideración... Cit. Pàg. 27. Aparicio posa l'exemple del vot particular expressat pel magistrat Rodríguez-Zapata, que titula aquest vot particular amb una afirmació estranya, a parer del constitucionalista, en una decisió jurisprudencial: “*El EAC: un vicio colosal de incompetencia*”. Tot seguit Aparicio explica: “Que un magistrat constitucional tingui aquesta debilitat d'enjudiciament és bastant preocupant...”.

i durament unitaristes, impedeix que el pacte polític i jurídic representat per un nou estatut aconseguís els seus resultats modernitzadors²²²”.

En quan a la resolució –només 232 folis de fonamentació jurídica contra 683 folis de vots particulars– la feien inusualment curta. Curta i, també, interpretativa. L’abús de la tècnica jurídica *d’interpretació conforme* planava en tota la resolució. Finalment, la sentència era castradora. Catorze articles de l’Estatut quedaven anul·lats. Hi ha qui va escriure –entre d’altres el ja citat M.A. Aparicio o l’exdiputat i avui lletrat del Parlament Joan Ridaó– que el Tribunal Constitucional havia exercit no com a intèrpret de la Constitució sinó com autèntic *Comissionat el poder Constituent*²²³. El problema, com afirma Mercè Barceló, no és tant el que diu, sinó el que no es diu: “no es parla del caràcter paccionat de l’Estatut [...], ni de la seva resistència en front de lleis orgàniques, ni de la funció que compleix en el sistema quan a distribució i concreció del poder estatal [...], ni es recorda que l’únic paràmetre de validesa en el seu enjudiciament és la Constitució, i no altres lleis orgàniques. Res de tot això no és fa ara, perquè el que precisament convé subratllar és la submissió de l’Estatut a la Constitució i la interpretació *autèntica* i *indiscutible* que fa d’aquesta el Tribunal Constitucional (FJ 57)²²⁴”.

2.3.2.- *El tractament mediàtic de la sentència.*

El dimarts 29 de juny de 2010, la premsa es feia ressò que el Tribunal Constitucional havia fet pública la sentència que resolva els recursos sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya. “*El TC rebaja el Estatut*” titulava *La Vanguardia*²²⁵. “El

²²² Aparicio, Miguel A. “Alguna consideración... Cit. Pàg. 27-28.

²²³ Aparicio, Miguel A. “Alguna consideración... Cit. Del mateix autor vegeu, també, “La nació: un pas endavant i dos enrere”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l’Estatut*. Barcelona. 2010; “Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals. Especial Sentència de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya*. Barcelona. 2011. Núm. 12. Ridaó, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya. Adaptat a la nova legislació i a la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l’Estatut de Catalunya*. Barcelona. Columna – Escola d’Administració Pública de Catalunya. 2012.

²²⁴ Barceló, Mercè. “Breus consideracions... Cit. Pàg. 35-36. El mateix Javier García Roca titlla d’excés retòric aquestes expressions d’aquesta naturalesa quan afirma que “[...] *el Tribunal Constitucional incurte en algunos excesos retóricos cuando califica su interpretación de las categorías y principios constitucionales de “auténtica” e “indiscutible” (FJ 57)*”. García Roca, Javier. “El intérprete supremo... Cit. Pàg. 90.

²²⁵ A la part inferior de la portada, *La Vanguardia* publica dues fotografies en paral·lel: la del president Montilla i la del llavors cap de l’oposició Artur Mas. Diu el subtítol: “Respuesta catalana: manifestación”.

TC fa injustícia” era el titular contundent de l’*Avui*²²⁶. “Som una nació diguin el que diguin” titulava *El Punt* la seva portada²²⁷. *El Periódico* es mostra ferm i, alhora, institucional: “Volem l’Estatut²²⁸”. El diari *El Mundo*, amb seu a Madrid, el titular era molt diferent: “*Casas salva el Estatut mediante un último apañó*²²⁹”. Dues visions d’un mateix procés i dues visions d’una mateixa sentència. A Catalunya, la sentència és vista com un atac a la dignitat i a l’autogovern; a Madrid la visió és que el TC podria haver anat molt més enllà i retallar, encara més, les aspiracions d’autogovern impulsades des del Parlament de Catalunya.

En qualsevol cas, el 29 de juny de 2010, tots el diaris editats a Barcelona destaquen la declaració institucional feta pel president de la Generalitat amb motiu del pronunciament judicial. De la declaració, només farem referència a aquells aspectes de la mateixa que tinguin interès jurídic i polític i que facin referència al Tribunal Constitucional. De fet, en la declaració n’hi ha dues i força contundents. La primera afirma que “un Tribunal Constitucional que, com hem dit de forma reiterada, està lamentablement desacreditat i moralment deslegitimada per dictar aquesta sentència”. La segona és que “El Tribunal ha comès una gran irresponsabilitat. No ha fet honor a la seva alta missió i ha escrit una de les més tristes pàgines de la seva història política i jurídica”. I segueix: “El Tribunal ha estat més obsessionat en dictar sentència que en fer Justícia i vetllar pel compliment del pacte constitucional”. I acaba, en referència al paper del TC: “Serà recordat com el tribunal amb menys visió d’Estat que mai ha tingut

A més, l’editorial diu: “Que hablen las urnas”. A les planes interiors d’informació política, el diari és més contundent amb el diagnòstic: “Estocada constitucional”.

²²⁶ Els reportatges relatius a la informació política eren prou contundents. “El TC fulmina l’Estatut” i “Casas pacta amb Aragón la castració per blocs” eren dos dels reportatges que acompanyaven a un especial “El periple de l’Estatut”.

²²⁷ Dins del diari, un seguit de reportatges on destacava “Els articles clau de la gran retallada”. Tanmateix, una informació similar a la de l’*Avui* concretava que “La presidenta del tribunal pacta amb Aragón la castració per blocs”.

²²⁸ Acompanya al titular l’escut de la Generalitat i un subtítol: “*Catalunya convoca una gran manifestación contra la sentencia*”. El reportatge de les planes polítiques comença dient que “El TC rebaja el listón del Estatut”. “*La presidenta del Constitucional saca adelante una sentencia que anula 14 artículos del texto y reinterpreta el contenido de otros 23 preceptos*”.

²²⁹ La fotografia de la portada era, evidentment, per la presidenta del TC. El subtítol també es referia a la seva actuació: “*Permite que el bloque conservador del TC y Aragón incorporen al fallo que la definición de Cataluña como nación “carece de eficacia jurídica*”. El titular de l’editorial era prou contundent: “*Una gran chapuza jurídica que debilita España*”. I: “*Una respuesta política que ofusca a la Generalitat*”. El reportatge titulat com la decisió del model d’Estat, posa èmfasi en què el TC salva la majoria de l’Estatut al aconseguir qüestionar *només* 41 de les 240 disposicions.

la democràcia espanyola. Ha fet un mal servei a Catalunya, a Espanya i a l'esperit inclusiu de la Constitució del 78 que ningú pot segrestar”.

La pregunta que més es repeteix en els mitjans de comunicació és: i ara, què? Dubtes planen sobre les institucions²³⁰, els polítics catalans i el experts que analitzen la sentència en termes polítics. Perquè feta l'anàlisi jurídic (punt anterior), també cal fer la lectura política per entendre aquesta sensació de superació de l'Estat de les Autonomies i el naixement de nous reptes polítics per augmentar l'autogovern. En aquest sentit, hi ha dos articles, un de Josep Ramoneda i l'altre de Xavier Arbós –ambdós a *El País*– que mereixen un comentari. El primer, de Josep Ramoneda²³¹, explicita clarament les conseqüències polítiques de la sentència, sobretot en la part catalana. Diu: “[...] *dar por agotado el Estado de las autonomías, que es la interpretación que hacen las fuerzas políticas catalanas, incluido el presidente Montilla –con la excepción del PP y un sector importante del PSC que sigue creyendo que su prioridad es gobernar en España y no en Cataluña–.*”. El segon, de Xavier Arbós²³², expressa clarament la seva postura només llegint-se el subtítol de l'article: “*El Constitucional ha gestionado de modo deplorable el Estatuto. Parcialmente caducado en su composición, ha sentenciado con falta de deferencia hacia el legislador y ha aplicado una doble vara de medir anticatalana*”.

A partir d'aquests esdeveniments que es van succeir després de conèixer-se el fallo del TC –que no pas dels arguments jurídics– la societat civil convoca una manifestació pel 10 de juliol de 2010. Com s'explicarà en aquest mateix treball quan es parli de les grans mobilitzacions, el 10-J és la primera gran expressió al carrer que mostrarà els trets característics d'un moviment social en favor del dret a decidir que s'ha anat gestant un any abans; a partir del 12 de setembre de 2009, en la primera consulta municipal celebrada a Arenys de Munt sobre la independència de Catalunya. Tornant als dies posteriors a la publicació del contingut del fallo, el TC fa pública la sentència el 9 de juliol, justament a la vigília de la manifestació. “*Provocación*” ho titula *La*

²³⁰ Així s'expressa, per exemple, el president del Parlament de Catalunya, Ernest Benach, amb un article publicat al diari *Avui* el 30 de juny de 2010 amb el títol: I ara que fem? La mateixa pregunta la fa, també el 30 de juny, *La Vanguardia* a les planes de política: *¿Y ahora que hacemos?* És evident que aquesta nova situació en la vida política del país suposarà un canvi en les relacions entre Catalunya i Espanya; però aleshores semblen pocs analistes els que estan disposats a acceptar aquesta nova situació.

²³¹ Ramoneda, Josep. “Federalismo, soberanismo, independencia”. *El País*. 1 juliol de 2010.

²³² Arbós, Xavier. “El impacto y el rebote”. *El País*. 1 de juliol de 2010.

Vanguardia en primera plana. Molts constitucionalistes es comencen a pronunciar sobre la sentència. Un dels més contundents és Javier Pérez Royo²³³: “*El Tribunal no debió prestarse a participar en una operación de naturaleza política*” escriu des de les pàgines de *El País*.

La qüestió és que la manifestació del 10-J esdevé un èxit que sobrepassa totes les expectatives. El titular de *La Vanguardia* és contundent: “*Catalunya sentencia*”. Es compara l’expressió cívica al carrer a la manifestació celebrada el setembre del 77. Més d’un milió de persones al carrer. Cal no desmerèixer les xifres ni la mobilització; aquesta serà la primera de les moltes expressions de protesta pels carrers de les principals ciutats catalanes; molt especialment Barcelona en la seva condició de capital. Però el més important de tot –i en això coincideixen pràcticament tots els partits i actors polítics– és que la manifestació és un abans i un després en la política catalana.

2.4.- El dèficit de legitimitat del TC. L’objecció democràtica.

Ja des de l’inici de la democràcia, la doctrina constitucional espanyola ha posat en evidència, tal i com assenyala Gennaro Farraiuolo –citant Eduardo García de Enterría i en relació al Tribunal Constitucional²³⁴–, que “*la pervivencia como institución básica de un sistema político de un Tribunal Constitucional depende exclusivamente de sí mismo. Ningún órgano constitucional, ningún otro órgano político se juega literalmente su vida día a día como este sobre el acierto de su función*²³⁵”. El sistema d’elecció dels magistrats i la obligació de resoldre sobre conflictes –com el territorial que aquí ens porta– de clara dimensió política i de complicadíssima resolució pràctica, podia portar

²³³ Pérez Royo, Javier. “Un mal precedente”. *El País*. 10 de juliol de 2010. Pérez Royo destaca que “*El Estado de las autonomías se ha construido desde la confianza entre las partes y el todo, desde la coincidencia en que la manifestación de voluntad estatuyente conformada de acuerdo con el procedimiento para manifestar dicha voluntad previsto en la Constitución no podía estar en contradicción con la voluntad constituyente. Y con la voluntad política que este principio de confianza se impusiera incluso cuando se presentaba un problema constitucionalmente irresoluble, como el que ocurrió en Andalucía*”. Com recorda el mateix Pérez Royo en la columna d’opinió: “*Para que Andalucía pudiera constituirse en comunidad autónoma por la vía del artículo 151 se hizo una modificación inequívocamente anticonstitucional de la Ley Orgánica de distintas modalidades de referéndum. Nadie recurrió ante el Tribunal Constitucional y con ello se hicieron posible los Pactos Autonómicos de 1981*”.

²³⁴ Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional...” Cit. Pàg. 113.

²³⁵ García de Enterría, Eduardo. “La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español. Posibilidades y perspectivas”, *Revista española de Derecho constitucional*. Núm. 1, 1981. Pàg. 81 i 128-131.

als magistrats a deixar d'operar com a tals per esdevenir l'amo i senyor de la Constitució per damunt de tots els altres poders. Si això passava –i avui ningú dubta que això ha passat– la confiança, el prestigi i la utilitat que pogués oferir el Tribunal Constitucional s'esquerdava. El Tribunal deixava de servir a la finalitat que jurídicament li era –i li és– encomanada. L'afer Estatut i la sentència que se'n deriva és un bon exemple d'aquesta afirmació.

Aquestes patologies s'han accentuat en el moment que l'òrgan s'ha transformat en l'espai on prosseguir l'enfrontament parlamentari entre els dos partits dominants; dos partits, tot sigui dit de passada, diferents als partits que representen minories però que en el Parlament autonòmic que ha propulsat la demanda esdevenen majoritaris. Davant d'aquest escenari, el jutge constitucional estaria cridat a desenvolupar un paper de limitació de les majories en raó, entre d'altres qüestions, d'uns nomenaments i afinitats dels membres del Tribunal que no responen, precisament, als interessos d'aquestes minories²³⁶. S'afegeix, encara, una variable més. Una variable ja citada però que cal mesurar-la: quan l'ordenament constitucional s'enfronta amb una articulació territorial complexa que ha derivat en un sistema de partits en el qual la clivella identitària assoleix un pes dominant en l'enfrontament polític, s'espera que el TC sigui sensible a aquesta realitat²³⁷. La presència consolidada de nacions perifèriques amb demandes de major autogovern, que conviuen amb regions sense cap aspiració més enllà de la gestió limitada dels seus propis recursos, exigeix respostes que garanteixin els drets nacionals de les minories existents. El que hauria d'estar –o d'haver estat– una resposta en clau de federalisme asimètric; resposta que molts veien en la pròpia reforma estatutària²³⁸, s'ha transformat en una porta tancada i barrada d'aspiració a la resolució d'encaix de Catalunya dins l'Estat espanyol.

²³⁶ L'argument contra majoritari, que està en l'origen de la creació del Tribunal Constitucional en la idea kelseniana, és allò que ens interessa destacar.

²³⁷ Aquesta clivella territorial seria, en el moment de la tramitació de l'Estatut (anys 2004-2010) una clivella de naturalesa identitària que dividiria l'escenari entre nacionalistes espanyols /nacionalistes catalans que, arrel del procés que deriva en el fracàs de l'Estatut, passaria a ser una divisió en termes electorals entre unionista/independentista.

²³⁸ Sobre l'estudi i anàlisi d'aquesta temàtica, vegis Caminal, Miquel. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós. 2002; Requejo, Ferran i Caminal, Miquel (eds.) *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. 2009; Requejo, Ferran i Caminal, Miquel (eds.) *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. 2009; Sanjaume, Marc "Federalismo, pluralismo nacional y autodeterminación: la acomodación de Cataluña y Québec". A Cagliao, Jorge i Martin, Vianney (eds.) *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalan*. Paris: Le Manuscrit. 2015. Pàg. 155 i següents.

No és sobrer afirmar que en una lògica plurinacional –encara que no reconeguda formalment– com la que presenta l'Estat espanyol, amb les seves tensions i les seves problemàtiques, les regles de la formació de la majoria del Tribunal haurien de ser capaces d'expressar el pluralisme i la diversitat de cossos polítics territorials. I més quan determinades minories –que són majories en la seva entitat territorial– mai arribaran a ser majoritàries dins l'Estat matriu. No és intenció de forçar una dialèctica representativa que acabés derivant en rígides controvèrsies entre jutges de l'Estat matriu *versus* jutges dels ens nacionals; l'objectiu seria el de proporcionar una projecció institucional de la realitat constitucional mateixa²³⁹. A més, d'oferir al Tribunal elements objectius que contribuïrien a una clara percepció d'imparcialitat i, en lògica conseqüència, enfortirien la seva legitimitat, sobretot al moment de resoldre sobre una controvèrsia en la qual les parts enfrontades són una minoria nacional i una majoria estatal.

En la mesura que totes aquestes variables no s'han donat en el procés de reforma estatutari i, més encara, en la mesura que tots aquests dèficits han quedat accentuats amb les disputes que hem narrat en punts anteriors d'aquest treball, la legitimitat política –i també jurídica– del Tribunal ha quedat tacada. Entra en joc, en aquest moment, una falla en la operativitat del Tribunal que ha estat poc estudiada pels constitucionalistes catalans i espanyols: l'objecció democràtica²⁴⁰. O, en paraules d'Alexander Bickel, la dificultat contra-majoritària²⁴¹. En el cas de l'Estatut català, tot allò relatiu a la objecció democràtica sembla poder resumir-se amb una gran pregunta: com és possible que l'opinió d'una majoria de jutges constitucionals prevalgui per damunt d'un pacte constitucional, negociat, acordat i aprovat per dos parlaments (un nacional, l'altre territorial) i sotmès a referèndum vinculant d'una part del territori?

²³⁹ Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional...” Cit. Pàg. 116. Tanmateix –i seguint a Eliseo Aja– la designació de magistrats amb diverses sensibilitats podria ser indirecte sempre i quan l'òrgan que fes efectiva la designació fos, alhora, expressió de les diversitats nacionals que presenta l'Estat. Ara per ara, la funció que fa el Senat via article 69.1 CE, és *pura semàntica*, de tal forma que l'objectiu buscat amb la redacció del text no persegueix els objectius referits. Vegeu Aja, Eliseo. “La reforma constitucional del Senado”. *Revista de Occidente*. Núm. 271, 2003. Pàg. 46. Vegeu, també, del mateix autor: Aja, Eliseo i Albertí, Enoch. *La reforma constitucional del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 2005.

²⁴⁰ Com diu Ferraiuolo, “En el momento en que el órgano de garantía se transforma en (o es difusamente percibido como) el lugar en el cuál continúa el enfrentamiento parlamentario entre partidos dominantes, la referida objeción podría ganar consistencia”. Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional...” Cit. Pàg. 114.

²⁴¹ Bickel, Alexander. *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven: Yale University Press. 1962.

2.4.1.- *Relació cost (democràtic) – benefici.*

Si ens creiem que la democràcia és aquell sistema a partir del qual les decisions col·lectives han de ser preses pels afectats (o els seus representants) i en cas de discrepància, ha de prevaldre –llevat de casos excepcionals– la regla de la majoria, les lleis aprovades per Assemblees legislatives, que a més han estat referendades, assoleixen una especial dignitat²⁴². En conseqüència, cada cop que la justícia constitucional decideix anular una llei –i sobretot, quan l’aprovació d’aquesta llei respon a aquest esquema– es produeix un *cost democràtic*²⁴³. De fet, aquest és el gran problema de la legitimitat democràtica de la justícia constitucional que va evidenciar-se durant el procés: la capacitat del TC d’especificar el contingut de la Constitució per enjudiciar els efectes d’una llei. O sigui: fer la seva pròpia lectura del text constitucional i imposar-la al mateix legislador democràtic i a la ciutadania. Aquesta realitat s’agreuja en el moment que el propi sistema amb prou feines –per no dir mai– sotmet als jutges del Constitucional a algun tipus de contrapès democràtic.

El fet que l’Estatut respongués a una especial consideració de norma pactada entre parlaments i sotmesa a referèndum de la ciutadania, amb la forta càrrega política que això comportava²⁴⁴, i més quan s’arrossegaven quatre anys de deliberacions amb episodis polítics com els que s’han narrat; tot plegat feia que el TC no fos aliè a aquesta realitat. Lluny d’entendre que qualsevol sentència –encara que fos parcialment estimatòria del recurs– estava cridada a provocar un sotrac polític de dimensions incalculables, amb molts més costos que no pas beneficis, el TC va entrar a valorar la constitucionalitat de l’Estatut. Mai abans s’havia donat una situació on s’enfrontava la justícia constitucional i el principi democràtic. I cosa estranya: el TC no entrava a valorar, ni que fos de passada, aquesta disjuntiva en la sentència que va dictar.

²⁴² Ferreres, Víctor. “El Tribunal Constitucional ante la objeción democrática: tres problemas”. *Jurisdicción constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011. Pàg. 16.

²⁴³ Ferreres, Víctor. *El Tribunal Constitucional...* Cit. Pàg. 16-17. Segons explica Ferreres, aquest cost democràtic s’ha de veure compensat per algun benefici que porti o acabi aportant la sentència del TC que ha anul·lat la llei; tot i que en el cas de la sentència 31/2010, sigui molt difícil veure algun benefici.

²⁴⁴ Aquesta especial consideració normativa dels Estatuts l’havia posat de manifest el propi Tribunal Constitucional en sentències anteriors on ressaltava la seva consideració de “*norma institucional bàsica*” que constituïa “*una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado*” (STC 247/2007, FJ 5.).

2.4.2.- *El debat entorn al recurs previ d'inconstitucionalitat com a mecanisme de control a priori. Un exercici de retrospectiva.*

Sembla haver-hi cert consens entre la doctrina constitucionalista que existeixen prou arguments jurídics per defensar el control de constitucionalitat de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya²⁴⁵. Però no per existir base jurídica, aquest va ser un aspecte pacífic inherent als recursos presentats. Més aviat la situació creada va fer reviure vells debats jurídics d'alt voltatge polític com el suscitat arrel de la inclusió en el llavors projecte de LOTC (art. 84) d'un "recurs previ d'inconstitucionalitat dels textos que s'haguessin de tramitar com a Lleis Orgàniques". Aquest procediment incloïa el recurs d'inconstitucionalitat *a posteriori* contra els Estatuts d'Autonomia. La presentació de nombroses esmenes amb l'objectiu de provocar la supressió del precepte al considerar que el control previ podria esdevenir, en sí mateix i com ens recorda Pérez Royo, inconstitucional, incongruent i un control anòmal de l'acció legislativa²⁴⁶, ja comportava aleshores un encesa polèmica sobre la possibilitat de politització del Tribunal Constitucional²⁴⁷. A més, es clar, d'una interferència –considerada il·legítima– en el procés legislatiu²⁴⁸.

Al no prosperar cap de les esmenes –finalment l'article 84 passaria a ser l'article 79 de la Llei de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional– es va determinar que serien susceptibles de recurs d'inconstitucionalitat amb caràcter *previ*

²⁴⁵ El mateix article 27.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional deixa poc marge de maniobra a qualsevol interpretació quan afirma que són susceptibles de declaració d'inconstitucionalitat els Estatuts d'Autonomia.

²⁴⁶ Pérez Royo ens recorda, concretament, que pràcticament tots els grups parlamentaris van presentar esmenes tendents a la supressió pura i simple del recurs previ d'inconstitucionalitat motivades d'una manera similar: "*anticonstitucionalidad del instituto, incongruencia jurídica, control anómalo de la acción legislativa i atentado contra la soberanía e independencia del poder legislativo*". I insisteix que les més expressives van ser, sense cap mena de dubte, les esmenes 181 de Minoria Catalana i 222 del Grup Basc. Pérez Royo, Javier. "Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986. Pàg. 144.

²⁴⁷ El mateix Francisco Rubio Llorente alertava del perill de politització del Tribunal i de la utilització d'aquest com a tercera cambra legislativa. Vegeu Rubio Llorente, Francisco. "La jurisdicción constitucional en España". *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Vol. III. 2012. Pàg. 1223.

²⁴⁸ Vegeu en aquest sentit els textos i debats sobre aquest article concret de la LOTC a *Tribunal Constitucional. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales. 1980.

els projectes d'Estatut d'Autonomia²⁴⁹. Insistim a dir que el més interessant, pel que fa aquest treball, no és tant la institució sinó el debat, els arguments i el rerefons del que significava la intervenció del Tribunal Constitucional. Sobretot, el fet que part del debat sobre la conveniència o no de regular un control constitucional *a priori* dels Estatuts girés al voltant d'una idea que va exposar perfectament el professor José Àngel Gómez Montoro: “*lo grave que sería que el Tribunal Constitucional –que entonces iba a dar sus primeros pasos se viera en la tesitura de declarar inconstitucional un Estatuto de autonomía, especialmente en aquellos supuestos en que éstos habían sido refrendados por un referéndum popular*”²⁵⁰.

La doctrina era perfectament conscient que una intervenció a posteriori del TC declarant inconstitucional una norma del rang materialment constitucional d'un Estatut –que a més comportés un referèndum com a culminació d'un procés de legitimitat popular– tindria uns costos polítics enormes dels quals el propi Tribunal no en sortiria indemne. El fet de no utilitzar-se perquè el procés d'aprovació dels Estatuts estigués caracteritzat pel consens no va semblar excusa suficient per derogar la norma. I més quan s'havia constatat que l'*iter* procedimental inherent a la aprovació de les normes estatutàries era el consens i el pacte polític. Dit d'una altra manera: sense política no podien existir els Estatuts.

Certament el motiu va ser un altre, tal i com ho explica Enric Fossas: la permanent utilització per part de l'oposició amb finalitats obstructionistes sobre importants projectes de llei orgànica²⁵¹. L'aprovació de la Llei Orgànica 4/1985, de 7 de juny, va comportar la desaparició del control previ de constitucionalitat dels Estatuts i de les lleis orgàniques. Però només els recursos presentats contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya van encendre les alarmes i van fer veure no només l'error d'oportunitat

²⁴⁹ Concretament i pel que fa referència als Estatuts d'Autonomia aprovats per la via de l'article 151 CE, el precepte en qüestió establia que “*el recurso tendrá por objeto de impugnación [...] el texto definitivo del proyecto de estatuto que haya de ser sometido a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma en el supuesto previsto en el artículo 151.2.3 de la Constitución*”.

²⁵⁰ Gómez Montoro, José Àngel. “El control previo de constitucionalidad de proyectos de Estatuto de Autonomía y demás leyes orgánicas” *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 22, 1988. Pàg. 172.

²⁵¹ Vegeu Fossas, Enric. “El control de constitucionalitat dels Estatuts d'Autonomia”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 43, 2011. Jorge de Esteban ho apuntava així des de les pàgines de *El Mundo*: “[...] *al suprimirse torpemente este artículo –es refiere al 79 de la LOTC- se estaban sembrando las futuras discordias que hoy han germinado. Las consecuencias son que en estos tres años se han aprobado muchas disposiciones de desarrollo del Estatuto, y no resultará fácil, en su caso, dar marcha atrás*”. De Esteban, Jorge. “El pronunciamiento catalán”. *El Mundo*, 26 de novembre de 2009.

política d'allò que s'havia fet, sinó les conseqüències jurídiques d'eliminar de l'ordenament jurídic aspectes d'una llei paccionada que, com a tal, estava desplegant els seus efectes sense generar cap tipus de problemàtica²⁵².

Aquests són els elements més transcendents del control previ: major seguretat jurídica (la norma arriba depurada a l'ordenament) i un desgast polític menor del TC ja que no s'obliga al Tribunal a pronunciar-se sobre una norma paccionada i referendada que ja ha desplegat els seus efectes jurídics. Ho explica Garcia Roca amb aquestes paraules: “*Con seguridad no se debió suprimir del artículo 79 de la LOTC el recurso previo contra propuestas de reforma de los Estatutos al tiempo de suprimir acertadamente el mismo recurso contra leyes orgánicas que había desatado prácticas de obstruccionismo parlamentario. Que el Tribunal Constitucional se vea obligado a revisar la constitucionalidad de una ley refrendada es procesalmente posible, pero constituye un regalo envenenado que podría perfectamente evitarse incorporando un control previo de los Estatutos antes de su entrada en vigor*”²⁵³.

L'experiència viscuda pel TC en l'afer de l'Estatut català va provocar que la doctrina es replantegés el control de constitucionalitat dels Estatuts d'Autonomia –sobretot dels aprovats per la via de l'article 151 CE– amb la finalitat de salvaguardar la coherència del sistema democràtic en primera instància i blindar el TC de la lluita politico-partidista en segona. En aquest sentit les propostes van anar des de la inclusió, altre cop, del recurs previ d'inconstitucionalitat fins a la supressió total del control de constitucionalitat dels Estatuts sotmesos a referèndum. Aquest va ser el sentit de la modificació de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional per la LO 12/2015, de 22

²⁵² La diferència entre els dos models de control de constitucionalitat, el previ i el successiu, porta a la conclusió que la principal diferència que justifica aquesta classificació dicotòmica es troba en la relació amb el fet que el text sotmès a control hagi entrat o no en vigor, amb les conseqüències que comporta un expulsió objectiva de l'ordenament jurídic. En el control previ, aquesta depuració es produeix a priori, quan la norma encara no ha arribat a estar vigent. En el control successiu, aquesta norma ha estat aplicada, forma part de l'ordenament jurídic, però se l'expulsa un cop ha desplegat els seus efectes. En aquest sentit s'expressa Alegre, Miguel Àngel. “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 15/2012: un regreso esperado, una reforma insuficiente”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 97, septiembre-diciembre de 2016. Pàg. 98. En referència als models de control constitucional i a les diverses classificacions de models, vegeu els següents treballs: Groppi, Tania. “¿Existe un modelo de justicia constitucional?” *Revista de Derecho Político*. Núm. 62, 2005. Pàg. 33 a 54; Fernández Segado, Francisco. “La obsolescencia de la bipolaridad ‘modelo americano/modelo europeo-kelseniano’ como criterio analítico del control de constitucionalidad de la ley y en la búsqueda de una nueva tipología explicativa”. *Parlamento y Constitución. Anuario*. Cortes de Castilla-La Mancha. Universidad de Castilla-La Mancha. Núm. 6, 2002. Pàg. 9 a 73.

²⁵³ García Roca, Javier. “Encuesta sobre el Estado Autonomico” publicada a *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 24, UNED. 2009. Pàg. 11 a 115.

de setembre²⁵⁴: retornar al recurs previ d'inconstitucionalitat “pels projectes de Llei Orgànica d'Estatut d'Autonomia o la seva modificació”.

Aquesta reintroducció del recurs previ va passar en el seu moment desapercibuda en la mesura que una altre reforma de la LOTC (la portada a terme per la Llei Orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, relativa a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de Dret) va coincidir en el temps i, per la seva rellevància política, va acaparar l'atenció mediàtica i doctrinal²⁵⁵. Sobre aquesta segona reforma en parlarem més endavant, atès que la mateixa sí ha afectat el devenir del procés sobiranista tornant a col·locar –o col·locant, una vegada més– el TC a l'epicentre del debat polític; o més ben dit, situant al TC en una posició d'actor polític de primer ordre. És a dir, es porta a terme una reforma que, per una banda es vol allunyar al TC del focus del debat polític i, per altra banda, se'l dota de prerrogatives on se l'ubica, necessàriament, a l'epicentre mateix de la lluita partidista. O sigui, el que és fa és jugar amb el paper que ha de desenvolupar en la lògica del conflicte polític. Al marge de la profunditat de les reformes ara dites, no deixa de ser preocupant que en molt poc temps s'hagin produït dues reformes transcendents del TC únicament i exclusivament pensades en clau catalana.

2.4.3.- *Arguments per a la immunitat judicial de l'EAC. La doctrina Pérez Royo.*

Un dels debats que major controvèrsia va suscitar o, si més no, hauria d'haver suscitat, en relació a la STC 31/2010, va ser l'element del referèndum als efectes de procedir a un control de constitucionalitat. Ja hem fet referència a aquest aspecte en l'apartat anterior, com també s'ha dit que des del punt de vista processal –i d'acord amb la normativa vigent– pocs arguments hi havia sobre la legitimitat o no de resoldre el

²⁵⁴ BOE, 23 de setembre de 2015.

²⁵⁵ Per exemple, González, Esther. “El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 7 de octubre de reforma del TC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?” *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 2016; Ridao, Joan “Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción del artículo 155 de la Constitución”. *Revista Vasca de Administraciones Públicas*. Núm. 106, septiembre-diciembre 2017. Pàg. 151-188. També de Joan Ridao, vegeu “La reforma del procedimiento de ejecución en la Ley del Tribunal constitucional. La forja de una jurisdicción constitucional judicialista”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Núm. 65, enero 2017. Pàg. 52-61. Roig Eduard i Nieva, Jordi. “El Tribunal Constitucional y sus nuevas, e insólitas, facultades de ejecución: un duro golpe a su auctoritas”. *Diario La Ley*, núm. 8892, 2 de gener de 2017. Es dona la circumstància que cap d'aquests articles fa referència o explica la reintroducció del recurs previ d'inconstitucionalitat.

recurs. Dit això, cal mirar la problemàtica des d'una altre perspectiva. La perspectiva d'evitar un mal major en la relació de costos-beneficis que apuntava Víctor Ferreres quan fèiem referència a l'objecció democràtica. Per consegüent, en aquest punt del treball ens endinsem en una esfera de legitimitat diferent en contraposar, un cop més, allò que és legal (perquè la norma jurídica així ho regula) amb els principis i valors constitucionals que poden col·lidir, sobretot, amb el principi democràtic. Per tant, abans d'endinsar-nos en el que nosaltres hem denominat doctrina Pérez-Royo, cal respondre a una pregunta prèvia: fins a quin punt arriba a ser legítim, en termes constitucionals, un instrument de fiscalització com el control *a posteriori* dels Estatuts pactats entre Parlaments i sotmesos a referèndum del cos electoral d'una Comunitat Autònoma?

Podem trobar arguments per respondre a aquesta pregunta en la pròpia doctrina del Consell Constitucional francès, que com és sabut, rebutja exercir el control de constitucionalitat d'aquelles lleis que han estat sotmeses a referèndum per una raó igual de senzilla que contundent: aquestes lleis, les referendades, són expressió directa de la voluntat de la sobirania nacional francesa²⁵⁶. És el mateix que afirmar que les normes sorgides d'un procés de democràcia directa no poden ser sotmeses a control d'institucions sorgides de la democràcia indirecta. Aquesta lògica de raonament hauria d'estar en la base de qualsevol resposta que intentés respondre a la pregunta plantejada. No és legítim procedir a un control d'aquella norma que representa un pacte entre dos parlaments que, per validar-se, es sotmet a un referèndum i s'acaba aprovant.

En aquest sentit es mou un dels professors més crítics amb l'actuació del TC en tot allò relatiu al procés i, sobretot, amb la seva actuació arran de l'Estatut de 2006: Javier Pérez Royo. En una sèrie d'articles publicats a *El País* amb pocs dies de marge, que més tard va desenvolupar en estudis publicats en revistes especialitzades, Pérez Royo exposava el que seria les línies generals dels arguments que, segons ell, inhabilitarien al TC per pronunciar-se sobre un *pacte* entre el Parlament i les Corts Generals ratificat per referèndum; arguments amb els quals estem totalment d'acord. Pérez Royo exposava una qüestió prèvia molt en sintonia amb el que és pretensió dels següents punts del present treball, consistent a subordinar qualsevol anàlisi jurídica de la sentència a una anàlisi político-constitucional²⁵⁷. I no perquè l'anàlisi jurídica no fos important –ho és i

²⁵⁶ Vegeu Bon, Pierre. "El Consejo Constitucional tras la revisión constitucional de 23 de julio de 2008". *Cuadernos de Derecho Público*. Núm. 35-36, 2008. Pàg. 191 a 224.

²⁵⁷ Concretament Pérez Royo afirmava: "[...] *El análisis político-constitucional de la sentencia es, pues, en mi opinión, el presupuesto indispensable para cualquier análisis jurídico relevante ulterior. Analizar*

molt–; sinó perquè la sentència dictada pel Tribunal Constitucional situava a l'Estat espanyol davant d'una problemàtica de naturalesa constituent d'una gravetat política sense precedents en l'era recent marcada per la Constitució de 1978. D'aquesta crisi, segons Pérez Royo, s'erigia tot el moviment a partir del qual s'ha propulsat el procés sobiranista català.

El paper del Tribunal Constitucional era clar: amb la STC 31/2010, el TC feia saltar pels aires una de les peces clau a partir de les quals el constituent de 1978 havia edificat el model d'Estat Autonòmic. Concretament, una d'aquestes peces clau –que ja han estat succintament invocades en passatges anteriors d'aquest mateix treball– era la que Pérez Royo anomenava *doble garantia*. O el que és el mateix: l'evolució de l'Estat de les autonomies descansava sobre aquesta doble caució que, en el cas català, s'expressava de la següent manera: ni Catalunya podia imposar-li a l'Estat espanyol l'Estatut que ella volgués (en aquest cas, l'aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005) en ares al principi d'unitat que requeia en mans de l'Estat espanyol; ni aquest podia imposar a Catalunya un Estatut que la ciutadania o cos electoral rebutgés en virtut d'un referèndum que tenia la capacitat de bloquejar la reforma estatutària en la mesura que eren els ciutadans de la Comunitat Autònoma els dipositaris legals de la darrera paraula²⁵⁸.

Ergo: el Tribunal Constitucional s'havia de mantenir al marge de la reforma. La seva immunitat s'explicava en el sentit que no podia entrar a valorar un pacte polític²⁵⁹. Només el pacte polític ratificat pel cos electoral de Catalunya –i en la mesura que l'Estatut català és un dels Estatuts de l'article 151 CE– podia anular el contingut de la

los distintos fundamentos jurídicos de la STC 31/2010, prescindiendo de dicho análisis político-constitucional previo, como si realmente nos encontráramos ante una sentencia más de las numerosas que el Tribunal Constitucional ha dictado respecto de los distintos problemas planteados en relación con la estructura del Estado a lo largo de tres décadas, sería un supuesto claro de los árboles que no nos permitirán ver el bosque". Pérez Royo, Javier. "La STC 31/2010..." Cit. Pàg. 123.

²⁵⁸ Castellà Andreu, Josep M^a. *La función constitucional...* Cit. Pàg. 94. O com escriu José Luís Cascajo, el referèndum entès com "acte d'arbitratge del poble" com element de garantia enfront d'una norma que per la seva naturalesa procedimental de reforma pot ser desvirtuada per la intervenció de les Corts. Vegeu Cascajo, José Luís. "Reforma del Estatuto". AAVV. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati. IVAP. 1991. Pàg. 1712.

²⁵⁹ "[...] *El Tribunal Constitucional puede ser juez de la constitucionalidad de las normas aprobadas mediante el ejercicio de la democracia representativa pero no mediante el ejercicio de la democracia directa.*

O dicho de otra manera, el legislador de la LOTC era consciente de que el Tribunal Constitucional no podía hablar después de que lo hubiera hecho el cuerpo electoral de manera directa". Pérez Royo, Javier. "La STC 31/2010..." Cit. Pàg. 135.

norma estatutària sempre, és clar, que aquesta hagués seguit el procés de modificació legalment establert, com va ser el cas. De no aprovar-se la reforma –amb motiu d’un vot contrari del cos electoral expressat mitjançant referèndum– únicament el Parlament català i les Corts Generals estaven legitimats per tornar a negociar el contingut d’un nou Estatut. La no aprovació implicava el manteniment en vigor de l’Estatut de 1979.

En un sentit similar s’expressava la Cort Suprema del Canadà en la consulta relativa a la secessió del Quebec. La Cort venia a afirmar, en el plantejament de la consulta encaminada, que un pacte polític, o el que venia a ser el mateix, una conciliació dels diversos interessos constitucionals en el marc d’una negociació entre el govern canadenc i el del Quebec “[...] forma part necessàriament de l’àmbit de la política més que no pas l’esfera judicial, precisament perquè aquesta conciliació només es pot aconseguir mitjançant el joc de les concessions recíproques que caracteritza les negociacions polítiques²⁶⁰”. La Cort tanca afirmant que “En la mesura que les qüestions abordades en el curs de les negociacions siguin polítiques, els tribunals, conscients del seu propi paper dins el règim constitucional, no tindrien cap funció de supervisió”.

2.4.3.1.- *La importància del pacte polític entre Estat i CCAA.*

El punt, o més ben dit, un dels punts a partir dels quals Pérez Royo desenvolupava la seva tesi és que el pacte polític “[...] *es la expresión política, aunque jurídicamente articulada, del compromiso entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía, alcanzado entre el Estado y la nacionalidad o región mediante sus instituciones representativas y refrendado por el cuerpo electoral de ésta última*²⁶¹”. En efecte, Pérez Royo no és aliè al fet que la política esdevé un exercici polièdric d’una complexitat enorme que poc sovint acaba amb pactes o acords. L’Estatut és fruit d’un pacte. O sigui: si hi ha Estatut és que abans s’ha completat un pacte entre parlaments. La Cort Suprema del Canadà, al contrari del Tribunal Constitucional, sí que fa aquesta reflexió; introdueix la complexitat de la política com a variable d’anàlisi jurídica. En aquest sentit argumenta “[...] Dins aquest marc, els engranatges del procés polític són

²⁶⁰ Vegeu Consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d’agost de 1998. Pàg. 7. Al referir-nos a aquesta resolució utilitzarem la traducció al català del lletrat Ricard Gené Casals. http://blogs.iec.cat/scej/wp-content/uploads/sites/22/2017/09/Consulta-relativa-a-la-secessi%C3%B3-del-Quebec_def.pdf

²⁶¹ Pérez Royo, Javier. “La STC 31/2010...” Cit. Pàg. 130.

complexos i només poden estar determinats per mitjà de judicis i avaluacions d'ordre polític. El Tribunal no té cap funció de supervisió a jugar en els aspectes polítics de les negociacions constitucionals²⁶².

En aquesta relació d'articles publicats a *El País*²⁶³ –amb la STC 31/2010 com a fil conductor– Pérez Royo aprofundia en la idea de que l'Estatut esdevenia “[...] *un pacto bilateral de la intersección de cada nacionalidad o región en el Estado*”. En aquest sentit, “[...] *el pacto político y la norma jurídica en el Estatuto son inseparables*”. D'aquesta vinculació entre el pacte polític i la norma (la segona és conseqüència del primer) se'n deriva un resultat encara més important: que el pacte en sí mateix “[...] *no puede ser revisado nada más que por los órganos constitucionales que lo han alcanzado y siguiendo el procedimiento que se establece en el propio estatuto*”. Ergo, serien els articles 222 i 223 de l'Estatut, d'acord amb la previsió constitucional de l'article 147.3 (la regulació de la reforma és un dels continguts obligatoris de l'Estatut), els que habilitarien una modificació del pacte entre les parts. Per tant, serien les parts negociadores les úniques legitimades per desfer l'acord al qual s'havia arribat entre elles mateixes. Segons Pérez Royo, la justícia constitucional no pot estendre els seus efectes a les clàusules de reforma.

La consideració de pacte polític i la clàusula de reforma són els elements que diferencien l'Estatut d'una Llei Orgànica, malgrat que l'Estatut formi part de l'ordenament jurídic espanyol en la seva condició de Llei Orgànica. Però mentre que la Llei Orgànica (s'entén que pròpiament dita) és un producte elaborat per les Corts Generals i pot ser modificada o derogada unilateralment per les Corts, no passa el mateix amb l'Estatut: aquest no pot ser modificat o derogat unilateralment per ningú. Reclama d'un pacte i d'un referèndum. És a dir, si es volgués procedir, pels tràmits legals pertinents, a reformar o redactar un nou Estatut, s'hauria de renovar el pacte. De tal forma que un cop aconseguit el pacte, aquest només pot ser revisat per les parts, no per un tercer aliè al pacte; un tercer que no té encomanada cap funció política. Aquest –i no cap altre– és el sentit que imposa l'article 147.3 CE, que reclama la reforma com a requisit de contingut obligatori dels Estatuts.

²⁶² Vegeu Consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998. Apartat 100.

²⁶³ Pérez Royo, Javier. “Pacto de intersección”. *El País*. 19 de setembre de 2009. Vegeu en aquest sentit el treball ja citat de Pérez Royo, Javier. “La STC 31/2010...” Cit. Pàg. 121-149.

El mateix Pérez Royo fa una pregunta vinculada al sentit que té l'article 147.3 en relació als Estatuts, a tots (els del 151 i als del 143., malgrat que com exposa el mateix Pérez Royo, als efectes d'aquest debat no són el mateix²⁶⁴): “[...] *¿No indica que el mandato de la inclusión de cláusulas de reforma que el constituyente ha querido que únicamente los órganos a los que se encomienda dicha operación, Parlamentos autónomos y Cortes, más el cuerpo electoral en el caso del 151 CE, sean los protagonistas de manera exclusiva y excluyente de la misma? El interrogante se responde por sí mismo*”. Aquest és el motiu pel qual s'entén que la justícia constitucional no estén el seu control ni a la reforma de la Constitució ni a la reforma dels Estatuts. Altra cosa és la interpretació que en pugui fer d'un conflicte entre les Corts i el Parlament sobre la posada en funcionament d'aquest pacte. Però el pacte en sí mateix no és revisable²⁶⁵. Un any més tard, el mateix Pérez Royo aprofundia en la idea de que la revisió del pacte quedava fora del control constitucional²⁶⁶: “[...] *la reforma es un instrumento destinado a canalizar una voluntad política constituyente o estatuyente*”; voluntat únicament atribuïble a òrgans de naturalesa política, com ara les Corts Generals.

En un llibre conversa entre el polítòleg Antón Losada i el mateix Javier Pérez Royo, aquesta dinàmica s'explicava, des del dret constitucional democràtic, amb tota claredat, quan afirmaven que la integració de la “nacionalitat” en l'Estat –raó de ser de la Constitució Territorial– és el resultat de la combinació de la democràcia representativa amb la democràcia directa²⁶⁷. La democràcia representativa venia avalada per la participació de dos Parlaments; l'autonòmic i les Corts Generals. La democràcia

²⁶⁴ “[...] *el artículo 151 CE es el único artículo de la Constitución en el que se vehicula sin ningún género de dudas la decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado que figura en el artículo 2 CE en una dirección inequívocamente descentralizadora. Esto es lo que separa radicalmente al 151 del 143 CE*”. Vegeu Pérez Royo, Javier. “La STC 31/2010...” Cit. Pàg. 122-123.

²⁶⁵ En aquest mateix sentit s'expressa la Consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canada. 20 d'agost de 1998, apartat 101, quan afirma “[...] El Tribunal no tindria accés a tota la informació de què disposen els actors polítics, i els mètodes establerts per a la recerca de la veritat en un tribunal de justícia són poc adequats per a una anàlisi en profunditat de les negociacions constitucionals. En la mesura que les qüestions són de naturalesa política, no és el paper del poder judicial interposar les seves pròpies opinions sobre posicions divergents adoptades per les parts en les negociacions, fins i tot si fos convidat a fer-ho. Incumbeix més aviat als representants electes complir les seves obligacions constitucionals d'una manera concreta que, en última instància, només els seus electors i ells mateixos són capaços d'avaluar. La conciliació dels diversos interessos constitucionals legítims descrits anteriorment responen necessàriament a l'àmbit de la política més que no pas al judicial”.

²⁶⁶ Pérez Royo, Javier. “Paralelismo en las formas”. *El País*, 25 de gener de 2005.

²⁶⁷ Losada, Antón i Pérez Royo, Javier. *Constitución: La reforma inevitable. Monarquía, plurinacionalidad y otras batallas*. Barcelona: Roca Editorial. 2018. Pàg. 243.

directa s'expressava a través del referèndum al cos electoral de la CCAA, que perfeccionava la voluntat acordada per les cambres parlamentàries. Cap altre òrgan mancat de legitimitat democràtica directa podia intervenir atesa la naturalesa procedimental de l'actuació política. O dit en paraules de Losada i Pérez Royo: “[...] *Ni en el proceso estatuyente originario ni en el proceso de reforma estatutaria hay sitio para la justicia constitucional. (...) La penetración de un órgano sin legitimación democrática directa la hace saltar por los aires. Es lo que acabará ocurriendo con la STC 31/2010*²⁶⁸”.

2.4.3.2.- *El referèndum com instrument de ratificació o rebuig.*

En el primer dels articles d'aquesta sèrie que Pérez Royo publicava al diari *El País*²⁶⁹, posava l'accent en el significat de la negociació, derivada de l'article 151 CE – “*núcleo esencial del concepto de autonomía de la Constitución*” – entre l'Assemblea de la CCAA i l'Estat. Escrivia Pérez Royo: “[...] *el cuerpo electoral de la nacionalidad o región afectada es la garantía última de su ejercicio al derecho a la autonomía. Es el que tiene la última palabra*”. Per consegüent, cap altre òrgan de l'Estat “[...] *puede revisar la decisión alcanzada a través del procedimiento previsto en el artículo 151 CE*”. Això inclou, naturalment, al Tribunal Constitucional. El que ens ve a dir Pérez Royo –argument amb el qual estem en total sintonia– és que el referèndum s'alça com l'instrument a partir del qual la nacionalitat o regió exerceix el control de tot allò que se'n deriva de la seva condició de Comunitat Autònoma i del consegüent dret a l'autonomia que té com a tal²⁷⁰.

Castellà Andreu és del mateix parer: l'aprovació de l'Estatut català queda en mans de la seva ciutadania, els quals podrien impedir el perfeccionament de la norma. En aquest sentit, la finalitat manifesta del referèndum és “actuar com a instrument de

²⁶⁸ Losada, Antón i Pérez Royo, Javier. *Constitución: La reforma inevitable...* Cit. Pàg. 244.

²⁶⁹ Pérez Royo, Javier. “La última palabra”. *El País*. 5 de setembre de 2009.

²⁷⁰ [...] *Cuando el pueblo de la nacionalidad o región se pronuncia en referéndum sobre el texto del Estatuto de Autonomía se está haciendo suyo ese límite que le ha sido impuesto por las Cortes. Obviamente para que esa interiorización no pueda ser defraudada, los términos en que se han fijado los límites no pueden ser alterados a posteriori. No se les puede pedir a los ciudadanos que digan si a un texto que puede convertirse en algo distinto con posterioridad. Perderían la garantía última de poder decir no. Desde el primer proyecto de Constitución del 5 de enero de 1978 hasta el texto definitivo sometido a referéndum el 6 de diciembre del mismo año, el constituyente excluyó de manera ininterrumpida tal eventualidad*”. Vegeu Pérez Royo, Javier. “La STC 31/2010...” Cit. Pàg. 128.

garantia i control²⁷¹”. La negociació amb l’Estat per dotar-se d’un Estatut –l’Estat no el pot imposar de forma unilateral– pot derivar en dos escenaris: acord o desacord. Si hi ha acord, el referèndum és de ratificació de l’acord. En cas de desacord, el referèndum és d’arbitratge, que pot acabar ratificant l’acord o ve rebutjant el text aprovat unilateralment per les Corts Generals²⁷².

En la via de l’article 151 –subratlla Pérez Royo– “[...] *la nacionalidad o región siempre puede decir no. No le puede imponer su voluntad al Estado, pero el Estado tampoco puede imponérsela a ella*²⁷³”. El cos electoral, doncs, s’imposa en el sí de la negociació Estat-CCAA com la garantia última al dret d’autonomia. És qui té la darrera paraula en una reforma estatutària. Es genera, en aquest punt, una gran pregunta: si el TC no intervé, qui s’alça com a garant de la constitucionalitat de l’Estatut? Pérez Royo ho té clar: les Corts Generals. “[...] *El Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE únicamente puede convertirse en norma jurídica mediante el acuerdo del Parlamento autónomo y el Parlamento del Estado, confirmado en referéndum o mediante la decisión unilateral del Parlamento del Estado, siempre que dicha decisión no sea rechazada, es decir, sea aceptada por el cuerpo electoral de la nacionalidad o región afectada*²⁷⁴”. Dit en altres paraules: el TC interpreta el bloc de constitucionalitat i ho fa amb la màxima autoritat, però no participa en la seva gènesi. L’Estat de les Autonomies i el seu desenvolupament és fruit d’un pacte polític però mai pot ser el resultat d’una correcció jurisdiccional, ja que aleshores perd la naturalesa política que la Constitució li té encomanada.

2.4.4.- *La no apreciació d’ofici de la manca de legitimitat del TC.*

Respecte dels arguments que acabem d’exposar la deliberació i decisió de l’Estatut ens va deparar un mala notícia: cap de les parts personades en el procés va plantejar jurídicament la legitimitat constitucional del propi control, ja fos per les raons exposades en aquest punt –i en els anteriors– o ja fos per les exigències polítiques del propi procés; exigències que reclamaven una major reflexió al voltant del binomi

²⁷¹ Castellà Andreu, Josep M^a. *La función constitucional...* Cit. Pàg. 94.

²⁷² Castellà Andreu, Josep M^a. *La función constitucional...* Cit. Pàg. 94.

²⁷³ Pérez Royo, Javier. “La última palabra...”. Cit.

²⁷⁴ Pérez Royo, Javier. “La última palabra...”. Cit.

costos-beneficis i de la legitimitat jurídica i política del Tribunal. Només al final de l'accidentada tramitació del procés, tant el Govern de la Generalitat com el Parlament de Catalunya van qüestionar la competència *concreta* d'aquell Tribunal que havia de dictar sentència²⁷⁵. Es va instar la abstenció del Tribunal i la seva declaració d'incompetència, fet sobre el qual el TC es va pronunciar mitjançant providències no acordant allò sol·licitat.

Però respecte d'aquesta incompetència en “abstracte”, el mateix TC va perdre una oportunitat magnífica per pronunciar-se d'ofici, malgrat que no fos una qüestió plantejada per les parts. Com escriu Enric Fossas, un comentari sobre la seva incompetència –o no– per jutjar *in extenso* i per primer cop en la història constitucional espanyola un Estatut reformat seguint la via de l'article 152.2 CE no hauria esdevingut un fet sorprenent²⁷⁶. Al contrari. El propi Tribunal ja s'havia manifestat sobre l'abast del seu control quan va haver de resoldre sobre la mateixa reforma de la LOTC. En aquest cas, el mateix Tribunal va considerar que malgrat que la possibilitat de fallar sobre la seva pròpia regulació era un aspecte inherent al control de constitucionalitat que no en podia defugir, estava obligat a “*extremar las consideraciones institucionales y funcionales que siempre acompañan al control del legislador democrático*”²⁷⁷.

El dubte continua avui formant part de la literatura que explica o intenta explicar l'abast de l'expressió “voluntat del poble espanyol” vinculada a l'exercici de sobirania. Si en el cas català aquest exercici de sobirania, aquesta voluntat del poble espanyol circumscrit a la Comunitat Autònoma de Catalunya, es plasmava en la possibilitat de votar a favor o en contra del text de l'Estatut, com és que el TC alterava aquesta darrera voluntat expressada democràticament? Jaume López planteja la pregunta d'aquesta manera²⁷⁸: ¿No s'hauria d'haver considerat incompetent per jutjar una norma amb

²⁷⁵ De fet, la Generalitat va elevar una consulta a la Comissió Jurídica Assessora sobre la situació jurídica del Tribunal Constitucional. L'òrgan consultiu de la Generalitat va emetre el Dictamen 179/10, de 20 de maig, en la conclusió del qual es declara que: “La situació jurídica del Tribunal Constitucional pel fet que no s'han renovat quatre dels seus membres, el mandat dels quals ha finalitzat, ni s'hagi cobert la vacant produïda per defunció després d'un termini desproporcionadament llarg des de que es van produir aquests fets, desfigura d'una manera substancial el model de Tribunal Constitucional establert per la Constitució” (conclusió primera). “Els efectes de la anterior situació incideixen en la regular constitució del Ple del Tribunal Constitucional i afecten la seva idoneïtat per conèixer dels recursos interposats contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya” (conclusió segona).

²⁷⁶ Fossas, Enric. “El control de constitucionalidad... Cit. Pàg. 9.

²⁷⁷ Vegeu STC 48/2008, de 9 d'abril, FJ 3.

²⁷⁸ López, Jaume. *El derecho a decidir. La vía catalana*. Tafalla: Txalaparta. 2017. Pàg. 94-95.

aquest rang constitucional, que havia estat reformada d'acord amb els preceptes que la Constitució estableix? Hauria estat de rebut un cos argumental que expliqués com un Tribunal que no ha participat d'un *pacte polític* que està en la base de la Constitució Territorial i en l'ADN de l'Estat de les Autonomies pot anul·lar-lo un cop aquest pacte ha assolit el seu perfeccionament democràtic a través d'un referèndum.

Tornem a la pregunta formulada. Per nosaltres la resposta és sí; el Tribunal Constitucional s'hauria d'haver declarat incompetent en la mesura que la norma que l'habilitava per entrar a conèixer del recurs d'inconstitucionalitat –l'article 27.2 de la LOTC– era, en essència, contrària a la Constitució²⁷⁹. Ho era en la mesura que situava el Tribunal en una posició superior a la voluntat del “poble espanyol” en el moment de decidir si l'Estatut d'Autonomia de Catalunya era o no apte per regular les condicions de vida dels catalans i les catalanes. Com es veurà en els propers capítols, la base d'aquest argument és la base de l'existència d'un dret a decidir; dret que pot ser vehiculat a través dels mecanismes de consulta popular previstos en l'ordenament jurídic espanyol, sempre i quan la interpretació del que és el *poble espanyol* sigui una interpretació inclusiva.

2.5.- El 10-J. Nosaltres decidim.

La primera reacció a la sentència del TC sobre l'Estatut va ser cridar a la ciutadania perquè expressés el seu rebuig a través d'una manifestació massiva pels carrers de Barcelona. Així va demanar-ho solemnement el mateix president de la Generalitat en la declaració feta pública en els principals mitjans de comunicació del país el 29 de juny de 2010. Tanmateix, els opinadors també cridaven a oferir una resposta contundent, expressada en termes de dignitat, a la retallada del text²⁸⁰. La data finalment proposada va ser el 10 de juliol de 2010; data que passaria a la història com el

²⁷⁹ Podem reconèixer que l'argument que defensem és un argument feble en el context polític en el que s'ha desenvolupat el procés sobiranista català. Malgrat que considerem jurídicament viable un pronunciament d'incompetència del Tribunal Constitucional, amb l'actual designació de membres colonitzada pels dos grans partits, PP i PSOE, i la voluntat dels magistrats de prosseguir el debat polític en seu de justícia constitucional, reconeixem la dificultat d'un pronunciament d'aquesta naturalesa.

²⁸⁰ És el cas d'influents opinadors de l'àmbit catalanista com Segura, Antoni. “Sentència del TC i dignitat catalana” *El Punt*. 29 de juny de 2010; Gabancho, Patricia. “Resposta?”. *Avui*. 2 de juliol de 2010; Cardús, Salvador. “Punt i a part”. *Avui*. 4 de juliol de 2010; Boix, Carles. “El fracàs estatutari”. *Avui*. 6 de juliol de 2010.

10-J. Per l'historiador Antoni Segura, la manifestació del 10-J havia exterioritzat el següent diagnòstic: la via estatutària està morta i la sentència precipita la ruptura del darrer punt de connexió entre Catalunya i Espanya: el sentimental. Per molts catalans, diu Segura, el 10 de juliol és el dia de la ruptura sentimental amb Espanya, el dia en que es convencen que Catalunya i els ciutadans de Catalunya ja no tenen cabuda a Espanya²⁸¹.

El 10-J va ser, doncs, un abans i un després en la societat civil²⁸². La manifestació va partir d'un eslògan prou ampli i prou obert perquè tothom s'hi pogués sentir còmode: *Som una nació. Nosaltres decidim*. Sens dubte es tractava d'un lema concebut perquè les sensibilitats més allunyades poguessin anar plegades a un esdeveniment que necessitava ser multitudinari. En aquest sentit, l'eslògan de la manifestació no va ser, ni de bon tros, un aspecte menor. Suposava la consolidació del marc cognitiu que anys enrere havia plantejat la Plataforma del Dret a Decidir a partir de la reivindicació d'un lema que pogués teixir el valor de la transversalitat²⁸³. Només que el dret a decidir es situava, llavors, sobre un eix de coordenades a partir del qual la ciutadania de Catalunya volia tenir la darrera paraula que li havia estat manllevada pel TC, per la qual cosa reclamava configurar-se com un *demos* investit de sobirania política.

En aquest punt rau, doncs, la transcendència del 10-J i la consegüent irrupció, a partir d'aquest moment, d'un moviment sobiranista català que començava a visualitzar-se i a tenir presència als carrers. Encara direm més: el moviment sobiranista ja havia iniciat un camí que consistia en convocar a la ciutadania per expressar-se en termes polítics al voltant d'una idea que començava a prendre forma: decidir²⁸⁴. Més i tot: que qui decidís fos Catalunya. Aquest aspecte, malgrat no semblar-ho, és un dels punts de

²⁸¹ Vegeu aquestes reflexions a Segura, Antoni. *Crònica del catalanisme. De l'autonomia a la independència*. Barcelona: Angle Editorial. 2013. Pàg. 31 a 35.

²⁸² Els titulars de la premsa eren explícits quan a l'èxit d'assistència a la manifestació: "Catalunya sentència" deia *La Vanguardia* i "El clam d'un poble" deia *El Punt*; ambdós de l'11 de juliol de 2010.

²⁸³ Sobre la Plataforma pel Dret de Decidir vegeu capítol 3 d'aquest mateix treball.

²⁸⁴ En aquell moment molts municipis arreu de Catalunya ja havien celebrat consultes d'àmbit municipal preguntant sobre la possibilitat d'una Catalunya independent en el marc de la Unió Europea; consultes que sovint anaven acompanyades d'activitats amb finalitats clarament pedagògiques sobre les virtuts de la independència de Catalunya, centrades en qüestions com la fiscalitat i les pensions; a més de la dimensió democràtica del fet de decidir el futur polític. Sobre aquest aspecte en parlarem extensament en capítols posteriors d'aquest treball, però hem considerat necessari fer-ne esment en aquest apartat final dels antecedents.

cocció del procés. En termes polítics es posa en dubte la composició del *demos*. Des del punt de vista jurídic es fragmenta el concepte de poble. I aleshores sorgeix, com hem vist que ha succeït amb el procés de reforma de l'Estatut, un conflicte polític en la mesura que un anhel de votar en funció d'un greuge legal posa en dubte el subjecte de la democràcia.

Diem que es fragmenta el concepte de poble, malgrat que com s'explicarà més endavant, aquest concepte mai ha estat unitari. Enloc de la Constitució es fa explícita menció a que hagi de tenir una configuració unitària. Però la política i la justícia constitucional ha volgut interpretar-lo de forma unitària; fet que ha complicat una resposta política al conflicte i ha alimentat una necessitat de posar tota la controvèrsia que afectés a aquesta unitat sota la protecció de les togues. Aquesta dinàmica ha derivat en allò que el politòleg Ignacio Sánchez-Cuenca anomena democràcia *legalista*²⁸⁵. Tornarem sobre aquest concepte. Ara ens interessa plantejar el debat teòric en el qual ens endinsarem tot seguit, que provoca una frase que irromp en la política catalana i espanyola i que desperta un *demos* diferent al *demos* que fins aleshores havia estat únic a l'Estat espanyol: el català. *Som una nació. Nosaltres decidim*.

Aquesta situació planteja un seguit de preguntes que al llarg del treball intentarem respondre; preguntes que en si mateixes constitueixen la base mateixa del procés. Són aquestes: Com actuar davant d'una Comunitat que després d'un procés fallit d'acomodació dins d'un Estat; procés que partia d'una proposta política que gaudia d'una àmplia majoria i que va estar negociada políticament amb les institucions de l'Estat i votada en referèndum pel *demos* de la Comunitat, és retallada per un TC amb el dèficit de legitimitat política exposat? Com actuar, preguntem, si després d'aquest procés de més de cinc anys, aquesta Comunitat ja no es reconeix part d'aquest Estat i vol construir una comunitat política a partir d'un *demos* alternatiu? Què fer si aquest *demos* està territorialment concentrat, té viabilitat estatal, parteix d'una frustració dins l'Estat matriu i demanda expressar-se democràticament?

Partim de la base que la democràcia esdevé un sistema que funciona i ha funcionat correctament malgrat el seu marge de millora. Però els procediments democràtics habituals no poden resoldre un conflicte d'aquesta naturalesa. El sistema democràtic funciona en la mesura que existeix una comunitat que es posa d'acord en decidir col·lectivament sobre els aspectes més importants que afecten a la seva societat.

²⁸⁵ Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional...* Cit. Pàg. 96.

Però la democràcia –seguim amb Ignacio Sánchez-Cuenca– no serveix per decidir qui serà el subjecte que prendrà aquestes decisions²⁸⁶. La democràcia, llavors, queda bloquejada. Es produeix, altre cop en paraules de Sánchez Cuenca, un punt cec de la democràcia²⁸⁷. Ho expressem en forma de pregunta: qui decideix qui ha de decidir? I en aquesta pregunta, o en la resposta o respostes a aquesta pregunta, sorgeix el conflicte polític, que no legal.

²⁸⁶ Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional...* Cit. Pàg. 96.

²⁸⁷ El polítolleg Ignacio Sánchez-Cuenca ha desenvolupat aquesta qüestió en el capítol segon de la seva obra *Más democracia, menos liberalismo*. Madrid: Katz. 2010.

II

MARC TEÒRIC

Dret a decidir

Arguments (i contra arguments).

Reivindicació, configuració teòrica i encaix constitucional

“Som una nació, tenim dret a decidir”

Lema de la manifestació. 2010.

CAPÍTOL 3.

El moviment sobiranista català en la defensa del dret a decidir.

Sense voler proposar d'entrada una definició del que és el moviment sobiranista català –ho farem tot seguit en l'apartat corresponent– no podem estar-nos d'avançar la proposta de definició que fan Joan Subirats i Ricard Vilaregut al respecte: “l'espai sociopolític que aglutina un conjunt d'organitzacions polítiques i socials, una densa xarxa d'entitats culturals, lúdiques i temàtiques, uns mitjans de comunicació amb diferents suports i una intel·ligència disposada a elaborar un relat favorable a la independència jurídica i política de Catalunya¹”. Els dos autors afegeixen a la definició uns elements més que connecten el moviment sobiranista català amb el que és una definició de moviment social modern que fan Charles Tilly i Sidney G. Tarrow: “una campanya sostinguda de reivindicacions a través d'accions reiterades que difonen aquestes reivindicacions, basada en organitzacions, xarxes, tradicions i solidaritats que sustenten aquestes activitats²”. Aquest és el punt de partida d'aquest apartat del treball: el moviment que tot seguit analitzarem combina tradició i innovació; transversalitat i diversitat.

¹ Subirats, Joan i Vilaregut, Ricard. “El debat sobre la independència a Catalunya. Causes, implicacions i reptes de futur”. *Anuari del conflicte social*. Universitat de Barcelona. 2012. Pàg. 515-516.

² Tilly, Charles i Tarrow, Sidney G. *Contentious politics*. Boulder: Paradigm. 2007. Pàg. 202. Subirats i Vilaregut afegien “unes determinades formes d'acció col·lectiva, uns determinats marcs interpretatius, uns rituals, uns símbols i una matriu cultural de referència catalanocèntrica”. Vegeu Subirats, Joan i Vilaregut, Ricard. “El debat sobre la independència...”. Cit. Pàg. 516.

Seguint autors com el citat politòleg i sociòleg Sidney G. Tarrow³, les principals línies teòriques que conformen l'acció col·lectiva i els moviments socials són (1) l'estructura d'oportunitats polítiques (és a dir, el context sociopolític que fa que les reivindicacions socials en el qual s'insereixen els moviments facilitin o dificultin la seva pervivència o la seva expansió); (2) la mobilització de recursos (anàlisi de les conductes racionals d'acord amb objectius polítics concrets i amb estratègies de mobilització i de discurs que requereixen de recursos humans, logístics i financers) i (3) l'anàlisi de marcs o *frame analysis* (estudi dels esquemes interpretatius a partir dels quals percebre, identificar, situar i catalogar els esdeveniments que tenen lloc al seu voltant). Malgrat que aquests conjunt de factors no assegura l'aparició, la pervivència i l'expansió d'un moviment social, ens interessa analitzar aquestes tres perspectives d'anàlisi considerant la crisi sorgida amb la sentència de l'Estatut i la crisi econòmica –amb els consegüents brots de protesta– els elements contextuais a partir dels quals es fa visible un despertar d'organitzacions i entitats que conformen el moviment sobiranista català⁴.

En aquest anàlisi que farem a continuació no poden quedar al marge ni els marcs (relatius al llenguatge, als símbols i a les identitats) ni les representacions (o *demonstration*⁵). Ambdós conceptes, a més dels elements contextuais abans citats, connecten amb els estudis elaborats durant els darrers temps per politòlegs i sociòlegs per integrar moviments temàtics concrets dins les dinàmiques generals en les que interactuen els cicles d'acció col·lectiva⁶ i de ruptura ideològica. Partim, doncs, d'una

³ En referim en aquest punt al llibre ja clàssic –del qual nosaltres hem consultat la tercera edició en castellà– de Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción col·lectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial. 2016.

⁴ És indubtable que el moviment sobiranista català sorgeix en un context de crisi política i econòmica que troba expressió, també, en molts altres espais de debat polític fruit de moviments i organitzacions que aniran sorgint filles d'aquest context. La literatura de protesta i denúncia no serà aliena al debat i contribuirà a explicar el moment de canvi social a partir d'obres, algunes de les quals best-sellers, com les següents: *¡Indigneu-vos!* publicat al març de 2011 i *¡Comprometeu-vos!* del juny del mateix any de l'activista francès Stéphane Hessel. Però la bibliografia és abundant i diversa i mereixen ser destacades obres com les del col·lectiu de sociòlegs i politòlegs Politikon. *La urna rota*. Barcelona: Penguin Random House. 2014; Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La impotencia democrática*. Madrid: Libros de la Catarata. 2014; Castells, Manuel. *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Editorial. 2012; Inniretary, Daniel. *La política en tiempos de indignación...* Cit.

⁵ Segons Tarrow, el terme utilitzat en anglès designa les marxades ordenades pels carrers d'una ciutat que tenen, en si mateixes, un sentit de “representació”. Vegeu Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento...* Cit. Pàg. 179.

⁶ Seguint Tarrow, aquest identifica un cicle d'acció col·lectiva quan s'obren oportunitats polítiques pels actors més avançats i més ben situats en el conflicte al plantejar exigències que troben ressò en les dels altres i permeten arribar a coalicions i conflictes entre actors diversos o reforcen la inestabilitat amb les elits. Vegeu Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento...* Cit. Pàg. 345-346.

doble crisis: territorial i, en menor mesura, econòmica a partir de les quals han aflorat les debilitats d'un sistema polític i institucional com l'espanyol fortament colonitzat per unes elits polítiques, econòmiques i togades. Aquesta doble crisis ha actuat de catalitzador d'un moviment al substrat del qual conviuen organitzacions i lideratges fins aleshores minoritaris a l'imaginari dels quals s'hi trobava una clara voluntat de trencament amb l'estatu quo espanyol. La finestra d'oportunitat, com explicarem, estava allí i el moviment sobiranista català va aprofitar-la per expandir-se i per implementar uns marcs de significat per fer el moviment més inclusiu i més transversal⁷.

3.1.- Definició del moviment sobiranista català.

La confluència de marcs de significat del moviment sobiranista català amb altres moviments d'acció col·lectiva –o *novíssims* moviments socials en expressió d'Enrique Gil Calvo⁸– com ara el 15-M o les anomenades “marees”, ha provocat una retroalimentació que fa difícil considerar quin impacte ha tingut la crisi territorial de l'Estat espanyol en l'esclat de l'independentisme i, tanmateix, quin ha estat el percentatge atribuïble a la crisi econòmica, o si han estat ambdós fenòmens els que han provocat que el debat independentista s'hagi instal·lat de forma definitiva en l'agenda política catalana i espanyola⁹. Està clar que el cicle de protesta desencadenat durant els anys 2010 i 2011 no s'explica sense el rerefons d'una crisi que ha deixat al descobert les desigualtats socials i ha visualitzat el poder de les anomenades “elits extractives”

⁷ Bladé, Teresa. “El moviment independentista català, més enllà de la identitat i els càlculs econòmics”. *Anuari del conflicte social 2014*. Universitat de Barcelona. Pàg. 405.

⁸ Gil Calvo diferencia els *novíssims* moviments socials com el 15-M o la PAH dels *nous* moviments socials com el feminisme o l'antinuclearisme. Mentre que els primers poden ser considerats com una totalització populista que sorgeixen com una transgressió respecte l'ordre precedent i anhelan l'emergència d'un nou ordre, els segons s'inserten dins la lògica liberal i són moviments absorbits per l'estatus quo dominants a través del reconeixement de drets. Vegeu Gil Calvo, Enrique. “Dramatitzar la agenda. La construcció performativa del antagonisme”. A Morán, Maria Luz (Coord.). *Actores y demandas en España. Análisis de un inicio de siglo convulso*. Madrid: Catarata. 2013. Pàg. 209-238.

⁹ Malgrat que en aquest treball hem defensat que el moviment sobiranista en defensa del dret a decidir irromp en la societat catalana i espanyola amb motiu de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'EAC, tal i com expliquen molts analistes que han estudiat el moviment independentista, en el seu sorgiment també hi veuen en la crisi econòmica un dels factors que expliquen el creixement del moviment social. És el cas dels treballs citats: Subirats, Joan i Vilaregut, Ricard. “El debat sobre la independència...”. Cit. i Bladé, Teresa. “El moviment independentista...”. Cit.

espanyoles sobre les quals han teoritzat analistes tant disperss com Xavier Sala i Martín, Luís Garicano o César Molinas. Però abans d'endinsar-nos en el moviment independentista català interessa argumentar perquè considerem que aquest moviment s'inscriu dins els *novíssims* moviments socials.

L'any 2011 marca –ni que sigui de manera simbòlica– el començament d'un nou cicle de protestes a escala mundial que responen a unes característiques mai abans vistes¹⁰: utilització combinada d'un activisme de carrer en una sort de territorialització de la política amb un activisme propulsat a través de les xarxes socials, la tecnologia digital i internet. Aquesta nova cultura i estètica de l'activisme polític, que no renuncia a l'espai urbà i alhora multiplica la seva acció a partir de l'ús de l'espai virtual, està configurada per una composició majorment juvenil malgrat que no és, ni molt menys, un fenomen restringit a un activisme jove. Constitueix un altra característica la seva transversalitat ideològica i la deliberació en espais públics¹¹. En l'era d'internet, l'espai urbà irrompia com a lloc d'expressió política i diàleg polifònic per fer-se escoltar arreu del món. Un episodi viscut el darrer any del Segle XXI semblava anticipar tot el que vindria en la segona dècada del Segle XXI: la protesta contra la cimera de ministres dels països de l'Organització Mundial del Comerç celebrada a Seattle¹². La creació de coalicions locals –sindicalistes, ecologistes, activistes per les llibertats civils i altres– van servir d'inspiració a activistes de tot el món en les tècniques convencionals i no convencionals d'acció col·lectiva.

Dèiem abans –però ho dèiem de passada– que aquests novíssims moviments socials responen a una lògica estètica i comunicativa de l'acció col·lectiva decidida a

¹⁰ El rebuig a la globalització neoliberal a partir d'accions disruptives resultat d'aliances entre moviments diversos i heterogenis (que anaven des d'ONG a grups anarquistes, passant per col·lectius feministes i en favor dels drets humans fins a sindicats i intel·lectuals d'esquerra) va mobilitzar protestes contra el sistema capitalista, contra el poder de les multinacionals i es va expressar, també, com a protesta contra les reunions de les institucions reguladores dels acords comercials globals (OMC, FMI, BM i G8 entre d'altres). També es van mobilitzar recursos per reclamar la instauració de la denominada "Taxa Tobin" o la condonació del deute extern dels països pobres.

¹¹ Com explica Manuel Castells, el desenvolupament de les manifestacions i les deliberacions públiques d'aquests moviments es van portar a terme en l'espai públic: els carrers de Sidi Buzid i la Place du Gouvernement de la capital de Tunísia, la Plaça de La Perla a Bahrain, la Plaça de Tahir a Egipte, Zuccotti Park a Nova York, Finsbury Square a Londres, la Plaça del Sol a Madrid o la Plaça de Catalunya a Barcelona van esdevenir espais urbans on convergien i es visualitzaven mobilitzacions i revoltes que aplegaven una gran diversitat de manifestants i aquest fet, destaca Castells, té molt a veure amb la democràcia que està en la base de moltes de les reivindicacions socials. Vegeu Castells, Manuel. *Redes de indignación y esperanza...* Cit.

¹² La repercussió de la protesta va ser tant gran que fins i tot va ser portada a la gran pantalla: *Battle in Seattle* (2008) escrita i dirigida per l'actor irlandès Stuard Townsend.

vèncer la dinàmica imposada de l'espai-temps. En efecte, aquesta possibilitat de comunicació en temps real, des de qualsevol extrem del món, va significar un salt transcendental en la comprensió i gestió de les variables espai-temps. És el que Sílvia Lago Martínez destaca com la redefinició les identitats i rols socials que fins aleshores estaven vinculades en un espai físic i ara passen a gaudir d'una dimensió global¹³. Des del punt de vista de l'estètica, assoleix un perfil propi de protesta molt visual en la mesura que s'identifica amb expressions escrites, audiovisuals i gestuals pròpies de la cultura digital. Les consignes, els logos, la retòrica i els colors obeeixen a una clara voluntat d'identificar-se amb les característiques globals de la batalla cibernètica. La visibilitat del conflicte és tant o més important que el propi enfrontament. L'accés a les eines de comunicació social globalitzades assoleix un punt culminant de l'estratègia política: internet passa a esdevenir el centre d'operacions¹⁴.

Els trets comuns d'aquests moviments que es desenvolupen en cultures i contextos polítics diferents són, a parer del sociòleg Manuel Castells¹⁵, (1) estar connectats en xarxes de forma multimodal, de manera que la coordinació i la deliberació es porten a terme de forma nodal. (2) Aquesta connexió inclou xarxes socials online i offline, xarxes existents i altres creades durant l'acció del moviment. (3) El moviment és viral, seguint la lògica de la xarxa d'internet. (4) Interaccions entre l'espai dels fluxos d'internet i les xarxes de comunicació sense fils i l'espai dels llocs ocupats o immobles simbòlics objecte de protesta. (5) Els moviments assoleixen una dimensió local i, alhora, global. (6) Les imatges ofereixen un gran poder, per la qual cosa Youtube esdevé una de les eines de mobilització més poderoses. (7) La comunicació té un paper decisió en la formació i pràctica dels moviments.

El moviment sobiranista català, inscrit a parer nostre dins aquesta dinàmica d'acció col·lectiva, parteix d'un cicle de mobilitzacions que comencen l'any 2006, tot just aprovada la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Però no és fins la citada manifestació de l'11 de setembre de 2012 que eclosiona i amplifica els seus efectes fins al punt que arriba a detonar el final anticipat de la primera legislatura

¹³ Lago Martínez Sílvia; Marotias, Ana; Marotias, Laura y Movia, Guillermo. *Internet y lucha política. Movimientos sociales en la era de la comunicación*. Buenos Aires: Capital Intelectual, colección claves. 2006.

¹⁴ Lago Martínez Sílvia. "Movimientos sociales y acción colectiva en la sociedad red". *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*. Núm. 128. Abril-juny 2015 (Monogràfic) Pàg. 113 a 130.

¹⁵ Castells, Manuel. *Redes de indignación y esperanza...* Cit. Pàg. 212 a 218.

d'Artur Mas com a president del Govern de la Generalitat. Del 2012 al 2017 el moviment sobiranista català es manté especialment actiu i pren part en tots els esdeveniments polítics que tenen lloc durant aquest període convuls, agitat, però d'una intensitat política desconeguda per les generacions que no van votar la Constitució de 1978 però sí l'Estatut de 2006. Ajudat d'estratègies i d'eines de mobilització col·lectiva com les descrites anteriorment per Manuel Castells, el moviment sobiranista ha arrossegat el catalanisme polític –fins el 2006 transversal (podia ser nacionalista, federalista o independentista)– cap a un sobiranisme republicà favorable a l'exercici del dret a decidir, defensor clarament d'una opció secessionista.

Definir de qui o què es conforma el moviment sobiranista català no és una tasca senzilla. Com expliquen Pedro Ibarra, Ricard Gomà i Salvador Martí, aquest és una barreja de diverses tipologies de moviments clàssics com el moviment obrer, en la mesura que respon a “formes no institucionals o no convencionals de participació política col·lectiva que intervenen en el procés de transformació social¹⁶” i que s'expressa en protestes, vagues o manifestacions; així com als nous moviments socials com l'ecologisme o el pacifisme, atès que aquests solen mobilitzar-se, des d'una perspectiva més àmplia, “en relació a un mateix tema, tot i que no sempre plantegen els mateixos objectius¹⁷”. Podem afirmar, doncs, que el moviment sobiranista català presenta trets característics dels moviments clàssics i, alhora, incorpora expressions més modernes i progressistes vinculades a formes institucionals i no institucionals d'acció política.

Continuant amb la definició o, més que definició, en una voluntat de cercar els trets característics del moviment sobiranista català, es pot afirmar, seguint Bert Klandermans¹⁸, que aquest se'ns presenta com un espai multiroganitzatiu propi dels moviments nacionalistes, amb una base cultural que genera una gran varietat d'actors que van des d'associacions (la gran majoria culturals, però també relatives a altres espais socials), editorials, mitjans de comunicació, clubs, casals i partits polítics. Als actors cal sumar-hi unes determinades formes d'acció col·lectiva, marcs interpretatius propis, uns marcats rituals i uns símbols concrets; a més d'un pòsit ètnico-històric reflex

¹⁶ Ibarra, Pedro; Gomà, Ricard i Martí, Salvador (Coord). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria Editorial. 2002. Pàg. 17.

¹⁷ Ibarra, Pedro; Gomà, Ricard i Martí, Salvador (Coord). *Creadores de democracia radical...* Cit. Pàg. 22.

¹⁸ Ens referim a l'obra Klandermans, Bert. *The Social Psychology of Protest*. Oxford: Blackwell. 1997.

de la matriu cultural inherent al moviment que representa. Aquest moviment vehicula les seves demandes a través d'una acumulació d'estratègies diverses i canviants – adaptables a la realitat política del moment– amb clara voluntat d'intervenció pública. El seus màxims objectius són la construcció d'un marc jurídic propi desconnectat del marc constitucional espanyol, l'assoliment d'una majoria social que defensi la voluntat de decidir democràticament sobre aquest marc i, arribat al moment, aquesta majoria social es transformi en majoria electoral i la internacionalització de les reivindicacions socials catalanes.

3.2.- Espais i actors del moviment sobiranista català.

L'espai polític i social del moviment sobiranista català és, en certa mesura, herència del PSAN –Partit Socialista d'Alliberament Nacional¹⁹– i amb certs trets dels moviments de l'esquerra independentista clàssica²⁰. Però el moviment sobiranista, tal i com el coneixement avui i tal i com l'acabem de definir en pàgines anteriors, és una forma d'acció col·lectiva que es va forjant a mesura que es va constatant el fracàs de la reforma de l'Estatut d'Autonomia. A partir de la sentència del Tribunal Constitucional es va conformant, pel que interessa a aquest treball, en dos grans espais d'actuació²¹:

- L'espai polític institucional propi dels partits polítics. Actualment fins a tres formacions polítiques clarament i explícitament declarades com a independentistes han tingut presència continuada i destacada a les institucions (Ajuntaments, Parlament de Catalunya, Corts Generals i Parlament Europeu):

¹⁹ Vegeu en aquest sentit l'obra de Buch, Roger. *L'herència del PSAN. Les aportacions humanes i ideològiques del Partit Socialista d'Alliberament Nacional dels Països Catalans (1968-1980) al sistema polític actual*. Barcelona. Editorial Base. 2012.

²⁰ Sobre l'esquerra independentista vegeu Buch, Roger. *L'esquerra independentista avui*. Barcelona: Columna. 2007.

²¹ Es podria entendre, com fa Roger Buch, que hi ha un tercer espai o, més que espai, esdevindria una xarxa de naturalesa cultural, lúdica i festiva que permet socialitzar i crear sinèrgies, en el marc d'una xarxa d'actuació col·lectiva. Aquest espai o xarxa, “tot i no formar part de la política estricta, estaria directament implicada en la cultura identitària del catalanisme radical”. Buch, Roger. *L'esquerra independentista...* Cit. Buch entén que en aquest espai cultural s'inscriuen dates assenyalades com l'11 de setembre, Sant Jordi, expressions musicals –especialment rock i pop en català– a partir de lletres compromeses amb el moviment, festivals musicals i acampades independentistes que durant els anys del procés s'han transformat en espais de socialització política i de consum lúdico-cultural cabdals per potenciar el sentiment identitari i desplegar els plantejaments discursius del moviment.

Convergència Democràtica de Catalunya (al moment d'escriure aquestes pàgines Partit Demòcrata Europeu Català), Esquerra Republicana de Catalunya i les Candidatures d'Unitat Popular. Durant tot aquest temps d'agitació el sobiranisme també ha conegut altres partits –amb presència institucional intermitent o sense– com ara Solidaritat Catalana per la Independència, Reagrupament, Demòcrates o MES. En aquest treball parlarem de tots ells i de com el procés sobiranista els ha afectat en major o menor mesura i de com el procés també ha afectat als seus lideratges. Però la reivindicació i defensa del dret a decidir, com veurem, no ha estat només patrimoni de les formacions sobiranistes. Partits clarament identificats amb preferències federals o confederals han defensat una consulta acordada i pactada amb l'Estat espanyol. Avui, però, aquesta opció federal –que havia estat titllada de tercera via– pràcticament ha desaparegut o ha quedat sense força política per imposar-la.

- L'espai polític cívic o social. Com veurem, aquest espai té el seu antecedent més clar i reconegut en la Crida a la Solidaritat en Defensa de la Llengua, la Cultura i la Nació Catalanes²² (coneguda com *La Crida*). Consta d'una extensa xarxa de casals i associacions independentistes repartits per tot el territori català del qual es nodreixen entitats que han tingut un paper decisiu en el procés com la Plataforma pel Dret a Decidir, Òmnium Cultural, Assemblea Nacional Catalana. Després del referèndum de l'1 d'octubre de 2017, neixen els Comitès de Defensa de la República (CDR). No obstant aquestes entitats de caràcter més general i amb una major capacitat de convocatòria, també es de destacar el paper d'altres entitats amb una naturalesa més temàtica com la Coordinadora d'Associacions per la Llengua (CAL), el CIEMEN, el Centre Català de Negocis (CCN), Súmate. En aquest treball analitzarem succintament les que han resultat actors més rellevants pel procés, les que més han incidit en el seu desplegament i impuls i que han estat, alhora, les que millor s'han identificat amb les preferències de la societat catalana.

²² Sobre aquest espai o moviment de reivindicació catalanista sorgit el 18 de març de 1981 al Paraním de la Universitat de Barcelona, vegeu Monne, Enric i Selga, Lluïsa. *Història de la Crida a la Solidaritat en Defensa de la Llengua, la Cultura i la Nació Catalanes*. Barcelona: La Campana. 1991.

L'encaix el moviment sobiranista amb les institucions, les estratègies de comunicació, l'actuació conjunta, sovint coordinada i en favor de l'exercici del dret a decidir (primer) i del dret a l'autodeterminació (després), sempre a partir d'una consulta o referèndum, són aspectes que analitzarem quan parlem del procés en la seva dimensió pràctica. Però el procés sobiranista català, tant des d'una vessant teòrica com des de la dimensió pràctica a la qual fem referència, no s'explica o no s'explica del tot sense la influència dels moviments, de les eines, dels missatges, de les representacions que han protagonitzat els actors socials i polítics que han confirmat el moviment sobiranista català.

3.2.1.- *L'espai polític institucional (i les seves transformacions).*

Hi ha dos períodes immediatament posteriors a la sentència de l'Estatut que transformen el sistema de partits polítics català fins a fer-lo irreconeixible: el període 2010-2012 i el 2012 al 2017. Si la etapa electoral 1980-2010 venia marcada per una relativa estabilitat caracteritzada per un bipartidisme repartit entre CiU i PSC, la suma dels dos períodes –és a dir, el 2010-2017 i que coincideix amb els anys de la política catalana objecte d'estudi d'aquest treball– ofereix una etapa electoral de reajustament, realineament o transformació²³. Josep Maria Vallès es refereix a aquest període com d'elecció “crítica” o “d'onada crítica” en la mesura que esdevé un procés gradual, encara que relativament concentrat en el temps, que produeix una transformació en els comportaments electorals dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya²⁴.

Per veure fins a quin punt el sistema de partits polític català resultat sacsejat durant l'etapa del procés, vegem un exemple. Si ens fixem, com fa Joan B. Culla, en el bienni 2014-2015, a Catalunya es celebren fins a quatre convocatòries electorals. En

²³ Vallès, Josep Maria. “Elecciones “críticas” en Cataluña: ¿un concepto útil?. Marcet, Joan i Medina, Lucia (Eds.). *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis i cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017. Pàg. 248.

²⁴ El concepte d'elecció “crítica” que utilitza Josep Maria Vallès i que reconeix com a polèmic en la mesura que difícilment una elecció “crítica” pot ser atribuïble a una consulta electoral l'impacte profund sobre una tradició electoral determinada, troba el seu origen en l'anàlisi d'un escenari bipartidista com és l'escenari electoral nord-americà. Un escenari –explica Vallès en nota a peu de pàgina- on els canvis de paisatge electoral són descrits en funció de la relació dels partits en la batalla electoral. Les explicacions sobre el *realignment* es subjecten sobre tres hipòtesis: (1) hi ha conversió quan electors d'un partit passen a votar a un altre partit; (2) hi ha mobilització quan els abstencionistes passen a votar a un partit; i (3) hi ha desmobilització quan votants d'un determinat partit deixen de votar-lo. Vegeu en aquest sentit Vallès, Josep Maria. “Elecciones “críticas” en Cataluña...” Cit. Pàg. 250.

cada una de les convocatòries la força més votada va ser una de diferent: a les europees de maig de 2014, Esquerra Republicana de Catalunya; a les municipals del maig de 2015, Convergència i Unió; a les catalanes del 27-S una coalició independentista inèdita fins aleshores anomenada Junts pel Sí; a les generals espanyoles del 20-D la victòria va ser per una confluència d'esquerres amb el nom de En Comú Podem²⁵. En el transcurs d'aquestes eleccions, dues formacions polítiques catalanes amb una important trajectòria han desaparegut del Parlament –i de l'actualitat política catalana– encara que per motius diferents. Mentre Unió Democràtica de Catalunya²⁶ ha estat liquidada després d'un concurs de creditors ofegada pels deutes econòmics, ICV s'ha diluït en coalicions d'esquerres com la Catalunya Sí que es Pot o la citada En Comú Podem, malgrat que al moment d'escriure aquestes pàgines també ha estat liquidada.

Tanmateix, en el bàndol de partits contraris al dret a decidir, els canvis també han estat força rellevants. Els dos grans partits espanyols –el PSOE, i dins d'aquest el PSC, i el PP– han anat perdent espai polític en favor de Ciutadans, un partit nascut a principis del Segle XX per fer front a la immersió lingüística. Malgrat que l'evolució d'aquest espai del mapa català de partits podria resultar interessant, no serà objecte d'estudi. El motiu és que en aquest apartat ens referirem únicament als espais que en major o menor mesura han tingut, durant tot el període del procés, connexió amb el dret a decidir, ja sigui per assumir-lo sense condicionants, ja sigui per condicionar-lo a un acord amb l'Estat espanyol o ja sigui per defensar-lo a l'inici del procés per abandonar-lo quan aquest ja estava en marxa. Naturalment, centrarem l'anàlisi de l'espai institucional del moviment sobiranista català acotant-lo al període del procés, per bé que serà impossible no contextualitzar aquest període amb el període immediatament anterior relatiu a la reforma de l'Estatut.

La voluntat d'aquest apartat –en essència més teòric que pràctic– és analitzar els actors –partits i líders– i analitzar, tanmateix, com la trajectòria d'aquests vinculada al desenvolupament del procés els ha afectat. Veurem com l'espai polític català ha variat d'un bipartidisme CiU-PSC a un multipartidisme en funció del grau d'adhesió o defensa

²⁵ Culla, Joan B. *El Tsunami. Com i per què el sistema de partits català ha esdevingut irreconeixible*. Barcelona: Pòrtic. 2017. Pàg. 17.

²⁶ Resulta interessant analitzar la trajectòria històrica i política, tant del partit com dels seus líders, d'UDC a partir de l'obra –avui un clàssic de l'estasiologia– d'Hilari Raguier. *La Unió Democràtica de Catalunya i el seu temps (1931-1939)*. Barcelona: Publicacions Abadia de Montserrat. 1976. Per un anàlisi més actual però sense renunciar a una visió històrica vegeu Barberà, Óscar. *Unió Democràtica de Catalunya (1931-2003). Evolució política i organitzativa*. Universitat Autònoma de Barcelona. 2010.

del procés sobiranista; procés que ha estat titllat pels partits contraris, alguns dels quals beneficiats electoralment, com a *monotema*.

3.2.1.1.- *L'espai nacionalista: de CiU al PDeCAT.*

El retorn de la coalició –i federació electoral en l'etapa final– de CiU al Palau de la Generalitat d'ençà del cicle d'esgotament institucional del govern tripartit (2003-2010) –govern que va gestar l'aprovació de la reforma de l'Estatut de 1979 amb el fallit Estatut de 2006–, coincideix amb la irrupció de la concepció teòrica i pràctica del dret a decidir²⁷. Malgrat que aleshores –any 2010 en el qual CiU aconsegueix 62 escons– el dret a decidir únicament era utilitzat com a proposta de pacte fiscal i com a element discursiu per exigir la gestió exclusiva de les infraestructures²⁸. La necessitat de gestió d'unes finances en mig d'una greu crisi econòmica²⁹, els suports inicials d'un PP que és vist per gran part de la societat catalana com l'artífex de la defenestració de l'Estatut i l'eclosió del moviment sobiranista a partir de la manifestació de l'11 de setembre de 2012, porta al President Mas a dissoldre el Parlament i convocar eleccions anticipades.

Però la victòria del 2010, enceta un període electoral dolç, de fort creixement arreu del país que contrasta amb l'esfondrament d'ERC i, en menor mesura, del PSC. CiU guanya clarament les eleccions municipals del 22 de maig de 2011. Tal vegada la dada més rellevant dels comicis municipals sigui que després de molt temps, CiU

²⁷ Marcet, Joan. *Auge y declive de la derecha nacionalista. Del Palau de la Música al PDeCAT*. Madrid: Libros de la Catarata. 2017. Pàg. 79-80. Sobre els orígens de CDC, vegeu el treball del propi Marcet, Joan. *Convergència Democràtica de Catalunya, El partit i el moviment polític*. Barcelona: Edicions 62. 1984. Des d'un vessant periodístic vegeu Àlvaro, Francesc-Marc. *Ara sí que toca! Jordi Pujol, el pujolisme i els successors*. Barcelona: Edicions 62. 2003. Per una versió més actualitzada de l'obra, on entra, també, el procés sobiranista, vegeu Àlvaro, Francesc-Marc. *Ara sí que toca! El pujolisme, el procés sobiranista i el cas Pujol*. Barcelona: Pòrtic. 2014.

²⁸ Com explica Joan B. Culla, Artur Mas, el 15 de juny de 2010 descartà un referèndum d'autodeterminació al llarg de la legislatura següent perquè –deia– el país no està madur per votar sobre la independència”. I continua: “L'impacte de la castració de l'Estatut alterà la campanya electoral de CiU durant la tardor de 2010. No fins al punt de fer-li abraçar un independentisme sense ambigüitats –per precaució innata, i perquè el soci democristià no ho hauria permès–, però prou per parlar amb naturalitat de “L'Estat propi” i assumir un sobiranisme d'ampli espectre que fixava com a primera fita del seu gradualisme el pacte fiscal o concert econòmic”. Culla, Joan B. *El Tsunami...* Cit. Pàg. 172-173. En aquest sentit, vegeu també l'obra del dirigent convergent Homs, Francesc. *Dret a decidir. Estació concert*. Barcelona: Editorial Base. 2010.

²⁹ Sobre la cuina d'aquesta gestió de les finances catalanes en mig d'una greu crisi econòmica i en un Parlament sense majories clares, vegeu el relat del qui fou Conseller d'Economia Mas-Colell, Andreu; Carreras, Albert i Planas, Ivan. *Turbulències i tribulacions. Els anys de les retallades*. Barcelona: Edicions 62. 2018.

governaria en capitals importants del país fins aleshores en mans dels socialistes, com Barcelona, Girona, Mataró, Reus, Igualada o Manresa. Aquella victòria va donar a CiU la presidència de les quatre diputacions i el control de tots els consells comarcals menys quatre. És a dir, el poder municipal català era bàsicament nacionalista. La confirmació de l'hegemonia de CiU va donar-se en les eleccions generals espanyoles on va obtenir setze diputats però la majoria absoluta del PP els va privat de qualsevol capacitat decisòria. Les pulsions moderades del partit –o el que per altres era el *pujolisme*³⁰– es veurien alterades per les dinàmiques nacionals i espanyoles.

No és fins a l'any 2012 i, més concretament, fins al XVI Congrés de CDC celebrat a Reus entre el 23 i el 25 de març d'aquell any, que es visualitza el gir del partit cap a posicions clarament sobiranistes³¹. En efecte, és per una banda la irrellevància de CiU en Congrés dels Diputats on tradicionalment havia exercit la seva capacitat de negociació³² i per l'altre l'auge del moviment independentista, que anava prenent cos a partir de les consultes municipalistes i que va esclatar en la manifestació de l'11 de setembre de 2012, que CDC passa a ser un partit autonomista a un partit sobiranista³³. Aquest nou biaix ideològic del partit es veu confirmat el setembre de 2012, quan Mas decideix donar per acabada la legislatura després del fracàs de la negociació amb Mariano Rajoy sobre la possibilitat d'assolir un pacte fiscal i davant les bones perspectives electorals que giraven, en gran mesura, sobre l'exercici del dret a decidir;

³⁰ Sobre el concepte *pujolisme* com a vessant moderada d'un nacionalisme situat a l'eix centre-dreta o com a ideologia, fins i tot, del partit, vegeu Caminal, Miquel. "El pujolisme i la ideologia nacionalista de Convergència Democràtica". A Culla, Joan. B (Coord). *El pal de paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)*. Barcelona. Pòrtic. 2001.

³¹ Marcet, Joan. *Auge y declive de la derecha nacionalista...* Cit. Pàg. 88.

³² La rellevància del paper de CiU en la política espanyola va quedar reflectida amb la coneguda expressió *peix al cove*; o el que és el mateix: suport a la governabilitat a canvi de transferir competències en aspectes rellevants per desenvolupar l'autonomia. Sobre la influència de CiU a Madrid i sobre la dimensió política del *peix al cove*, vegeu Culla, Joan B. (Coord). *El pal de paller...* Cit. Vegeu també López de Lerma, Josep. *Cuando pintábamos algo en Madrid. Breviario crítico de un diputado en la carrera de San Jerónimo*. Madrid: Economía Digital Libros. 2016.

³³ Tal i com explica Astrid Barrio, "[...] si los partidos nacionalistas se basan en la fractura centro-periferia y una de sus principales preocupaciones es la distribución territorial del poder político cualquier modificación o ausencia de modificación en dicha distribución puede provocar un cambio de posición del partidos en la dimensión centro-periferia". Aquesta premissa és la que porta a Barrio a fer la distinció que entre partits autonomistes i partits secessionistes. "[...] Los partidos autonomistas son aquellos que quieren extender la autonomía de su región en busca de reformas federales (...). Los secesionistas, por su parte, se dividen entre extremistas y violentos (...) Los primeros pueden mantener su posición sobre la autodeterminación en sus discursos y en sus documentos, aunque negocien soluciones escasamente independentistas". Barrio, Astrid. *Convergència i Unió, del nacionalismo moderado al secesionismo: cambio de posición de los partidos nacionalistas y sistema de gobierno multinivel*. Barcelona: ICPS. Working Paper 330. Pàg. 7.

concepte que CiU i la nova cúpula dirigent sorgida del Congrés de Reus ja havia assolit³⁴.

La traducció electoral, o més ben dit, la traducció en lema electoral del dret a decidir va ser “la voluntat d’un poble”. Aquesta va ser la idea força de campanya en les eleccions del 25-N de 2012; unes eleccions en les quals CiU optava per assolir una majoria absoluta (havia de sumar 6 escons als resultats de 2010) que possibilités transitar cap a un Estat propi a partir de la creació d’estructures d’Estat. Impossible saber fins a quin punt l’impacte d’una notícia sobre corrupció política i que esquitxava o mirava d’esquitxar a les famílies Mas i Pujol Ferrussola publicada pel diari *El Mundo* va condicionar el resultat de les eleccions del 25-N de 2012. El cas és que CiU va perdre més de 100.000 vots i 12 escons. La nova majoria parlamentària –que alhora esdevenia la nova majoria parlamentària independentista– quedava en mans d’ERC.

La pedra angular de l’acord entre CiU i ERC va ser el compromís de convocar una consulta d’autodeterminació abans d’acabar el 2014. Aquest acostament de CiU a ERC, a més del gir sobiranista de la formació de Mas, van anar tensant les costures de l’acord de federació entre CDC i UDC. De fet, el distanciament entre les dues formacions polítiques es remuntava al 2010, però no va ser fins al període que va del 2012 fins al 2014 que les friccions van ser més freqüents i es van evidenciar de forma pública. El procés sobiranista va estar a punt de cobrar-se una víctima important. El 9-N, la seva gestació i el seu desenvolupament, va ser el detonant. Malgrat que el binomi CDC i UDC encara va concórrer a les municipals de maig de 2015 el 14 de juny d’aquell any Unió va convocar una consulta interna per interpel·lar als seus militants en relació a la independència.

Com explica Joan B. Culla, sota inspiració de Manuel Silva, *Consejero de Estado* a nomenament del Govern espanyol, l’aparell, que exercia el control ferri de la formació³⁵, “elaborà una llarga i obscura pregunta que, esquivant el concepte

³⁴ El potencial polític del concepte dret a decidir ja havia estat analitzat per CiU a través del que va anomenar-se “Casa Gran del Catalanisme”. Sobre el concepte Casa Gran del Catalanisme vinculat al dret a decidir, i aquesta voluntat d’aixoplugar tot l’espai nacionalista català al voltant de CDC, vegeu el llibre del mateix Artur Mas. *Per una Casa Gran del catalanisme*. Barcelona. Editorial Base. 2008.

³⁵ S’havia fet públic un manifest favorable a l’opció independentista signat per persones significatives d’UDC i membres, tots ells, del Comitè de Govern, com ara els expresidents del Parlament Núria de Gispert i Joan Rigol, Antoni Castellà (secretari d’universitats) i les disputades Mercè Jou, Elena Ribera i Assumpció Laïlla. Aquest manifest va ser el germe de Demòcrates de Catalunya, un partit d’inspiració socialcristiana clarament partidari de l’exercici del dret a decidir i de la independència de Catalunya, que va ser presentat en societat el 12 de juliol de 2015 i que acabaria confluint a les eleccions al Parlament

d'independència, condicionava el compromís d'Unió amb el procés a sis "criteris", al menys tres dels quals (diàleg entre executius català i espanyol, respecte a la legalitat vigent i permanència dins la UE en qualsevol cas) situaven fora de Catalunya el mecanisme de bloqueig de les aspiracions sobiranistes³⁶". El resultat va dividir el partit per meitats: 50,9 % a favor del sí i 46,9 % a favor del no. La resta va votar en blanc o nul. De fet el resultat va provocar una doble ruptura: la del partit i la de la federació. Aquesta darrera es va fer pública el 18 de juny de 2015³⁷.

Finalment l'espai nacionalista quedava fragmentat i els partits resultants CDC per una banda i Demòcrates de Catalunya per una altre –Unió, com s'ha dit, desapareixeria- quedaven ubicats en l'espai polític del sobiranisme. Ambdues confluïrien en la coalició independentista *Junts pel Sí* en les eleccions excepcionals i plebiscitàries del 27-S de 2015; eleccions sobre les quals farem un anàlisi més detallat en capítols posteriors d'aquest mateix treball. Però una dada respecte d'aquestes eleccions resultava decisiva per el desenvolupament de l'antic espai polític convergent: l'aritmètica parlamentària va fer que els 62 diputats obtinguts per Junts pel Sí fossin insuficients per aconseguir una investidura per ells mateixos. Depenien d'un altre partit que, en ares al caràcter plebiscitari dels comicis, només podia ser les CUP. Aquests van forçar el relleu de Mas per l'alcalde de Girona i president de l'AMI, Carles Puigdemont. Abans, CDC havia confluït en les eleccions espanyoles batejada com Democràcia i Llibertat, amb Francesc Homs com a cap de llista.

Però tornem al relleu de Mas per Puigdemont. Com veurem més endavant –en analitzar la coalició Junts pel Sí– el president Artur Mas es va veure, al gener de 2016, davant d'una disjuntiva provocada pel vet de les CUP: forçar la seva investidura amb el perill de tornar a eleccions al mes de març o fer un pas enrere i facilitar el relleu. Finalment Mas es va decidir per la segona de les opcions, fet que va comportar un canvi en el lideratge del procés, que a partir d'aleshores passaria a encapçalar-lo Carles Puigdemont. D'aquest moviment ens interessa posar de relleu que la totpoderosa CDC

d'aquell mateix any en la coalició Junts pel Sí. Mentre que Demòcrates va obtenir 3 diputats, Unió no va entrar al Parlament.

³⁶ Culla, Joan B. *El Tsunami...* Cit. Pàg. 220-221.

³⁷ Malgrat la ruptura l'aliança entre CDC i UDC va continuar vigent en molts municipis i en òrgans supramunicipals. També en el Congrés dels Diputats i el Senat espanyol. Sobre els orígens de l'acord vegeu Barberà, Óscar. *Unió Democràtica de Catalunya (1976-1978). El pacte amb Convergència Democràtica de Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània. 2000.

de feia uns anys, ara passava a operar dins una coalició amb ERC i independents; coalició que al seu torn, passava a dependre parlamentàriament d'un partit que s'autodefinia com anticapitalista i euroescèptic.

Com també explicarem més endavant, les darreres eleccions sobre les quals parlarem, tot i que en l'apartat final d'aquest treball i a títol de conclusions, el fort lideratge de Carles Puigdemont i la resolució del cas de corrupció més mediàtic de Catalunya (el cas Palau de la Música) on CDC es veurà afectada, van portar al PdCAT a participar al 21-D –convocat a partir de l'aplicació de l'article 155 CE– sota una plataforma electoral denominada *Junts per Catalunya*. El PdCAT s'anava diluint en favor del protagonisme d'independents que maldaven per mantenir viu el lideratge i la presidència de Carles Puigdemont a l'exili. A la presó quedaven reclosos altres líders del partit com els consellers Josep Rull, Jordi Turull o Joaquim Forn.

3.2.1.2.- *L'espai federalista: de la crisi del PSC a la desaparició d'ICV dins l'espai dels Comuns.*

L'espai federalista és l'espai polític català que s'ha vist més afectat durant el procés. Lògicament el federalisme ha estat la confluència política que, amb el fracàs de l'Estatut i el sorgiment d'un moviment clarament reivindicatiu del dret a decidir i que ha anat situant-se en posicions independentistes, ha perdut més credibilitat davant l'electorat català. Durant els anys en que l'Estat de les Autonomies depenia d'un desplegament legal a partir de pactes polítics i una consegüent jurisprudència del TC que posava en valor la figura dels Estatuts d'Autonomia, el federalisme gaudia de credibilitat política. Inclús d'alt predicament acadèmic³⁸. Aquest espai polític l'ocupava, gairebé de forma hegemònica, el PSC. En menor mesura, ICV gaudia d'un espai polític que alternava amb l'ecologisme. Tal vegada el lideratge més significat dins el federalisme català previ al procés sigui el de Pasqual Maragall. Qui fou alcalde de

³⁸ Esdevenen referents, en el camp del federalisme, Miquel Caminal, Isidre Molas o Ferran Requejo. De fet, són obres cabdals d'aquests professors, i que permeten endinsar-se en una solució federal per resoldre l'encaix de Catalunya dins l'Estat espanyol, les següents publicades als primers anys de la dècada del 2000: Molas, Isidre. *Les arrels teòriques de les esquerres catalanes*. Barcelona. Edicions 62. 2001; Caminal, Miquel. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós Ibérica. 2002 i Requejo, Ferran. *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*. Barcelona. Proa. 2003. Altres obres d'aquests autors són: Requejo, Ferran i Caminal, Miquel. *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. 2009.

Barcelona i President de la Generalitat, era un gran defensor del federalisme com a punt de trobada entre Catalunya i l'Estat espanyol³⁹.

Com explica Gabriel Colomé, en el període d'implosió del sistema polític i de partits a Catalunya, el partit que ha sofert major desgast entre les eleccions del 2012 i les eleccions de 2015 (i també de 2017) ha estat el PSC⁴⁰. En efecte, el declivi del PSC discorre en paral·lel al debat sobiranista al voltant del dret a decidir. L'epicentre del debat polític serà l'activació sense precedents de la clivella nacional, i el posicionament del PSC al voltant d'aquest concepte esdevé erràtic. Segons Colomé, el canvi de rumb de la política catalana motivat per la manifestació de l'11 de setembre de 2012 i la consegüent convocatòria anticipada d'eleccions tindrà unes conseqüències molt complexes en el socialisme català: “[...] *Las dos culturas, las dos almas, las dos tradiciones internas volverán a aflorar y a enfrentarse convirtiendo el espacio transversal electoral en un reducto menor y casi resistente*”⁴¹.

La complexitat es traduirà en posicionaments polítics erràtics i diversos, molts dels quals es produiran tensions en les dues ànimes de les que parlava Colomé: la federalista i la unionista. Un punt d'inflexió en la història recent del PSC serà el canvi en la persona del primer secretari del partit, que a partir de desembre de 2011 recaurà en la figura de Pere Navarro, fins aleshores alcalde de Terrassa. Navarro s'havia imposat a Joan Ignasi Elena, batlle de Vilanova i la Geltrú, que formava part del llavors potent sector crític. Des del primer moment la figura de Pere Navarro va estar envoltada d'una certa polèmica⁴². En primer lloc perquè es va fer amb les regnes del partit en un moment molt complicat en el qual els socialistes –tant els catalans com els espanyols– venien

³⁹ Són il·lustratives de la seva posició sobre el debat motivat per l'encaix entre Catalunya i l'Estat espanyol dos articles publicats al diari *El País*, “*Madrid se va*” publicat el 27 de febrer de 2001 i “*Madrid se ha ido*” publicat el 7 de juliol de 2003. Sobre el context d'aquests dos articles n'hem parlat al capítol 2 d'aquest treball.

⁴⁰ “[...] *si analizamos el ciclo electoral socialista catalán en los comicios español y catalán del periodo 2006-2016 se comprueba que estamos ante el declive de un partido de poder institucional máximo (gobierno de España, gobierno de la Generalitat y alcaldía de Barcelona) a un partido de mínimos (oposición en los tres ámbitos)*”. Vegeu Colomé, Gabriel. *La Cataluña Insurgente*. Barcelona: Ediciones Carena. 2017. Pàg. 47. Del mateix autor vegeu *El Partit dels Socialistes de Catalunya. Estructura, funcionament i electorat (1978-1984)*. Barcelona: Edicions 62. 1989.

⁴¹ Colomé, Gabriel. *La Cataluña Insurgente...* Cit. Pàg. 49.

⁴² En el debat d'investidura de l'any 2012, que va ser el debut parlamentari de Pere Navarro, aquest va deixar clar que a partir d'ara el PSC s'abstindria en tot allò relacionat amb el dret a decidir, però finalment, en la gran majoria de votacions ho farien en contra. Aquell posicionament conformaria un canvi substancial del PSC i l'alinearà amb el PP i C's.

d'un cicle electoral on havien estat un partit hegemònic: govern de l'Estat espanyol, Generalitat de Catalunya, Alcaldia de Barcelona i altres alcaldies importants de les capitals de comarca i de l'àrea metropolitana, a més de la presidència de les Diputacions. Navarro havia accedit en la direcció quan aquesta cicle exitós començava a declinar d'una forma imparable.

Per si això no fos prou, tres episodis o seqüències més van contribuir a erosionar la figura de Navarro i del mateix Partit dels socialistes: un va ser el *cas Mercuri*, que va esquitxar a la important alcaldia de Sabadell, i, de retruc, va fer caure dos pesos pesants del partit: Manuel Bustos i Daniel Fernández; que havien dipositat la confiança en la regeneració del partit en Navarro. Dos, el trencament de la disciplina de vot al Congrés dels Diputats amb el PSOE amb motiu d'una resolució del Parlament de Catalunya que CiU havia traslladat a la Cambra baixa demanant diàleg per la celebració d'una consulta. Paradoxalment el PSC de Navarro, que seria el primer en trencar aquesta disciplina del vot, acabaria totalment alienat amb les tesis del PSOE. I el darrer episodi seria l'atribució d'una agressió patida per Navarro a la crispació que estava generant el procés independentista a Catalunya⁴³.

Però l'enfonsament definitiu del PSC fruit del posicionament erràtic en torn al procés sobiranista es viurà a les portes de l'estiu de 2014. El primer secretari Pere Navarro es veu en la necessitat de dimitir després d'un intent frustrat de refer l'executiva dels socialistes catalans. La formació es debat entre dues opcions – refundació o escissió– a la qual ha de sumar una crisi de lideratges important. Finament és Miquel Iceta qui assumeix el lideratge de la formació i no dubte en alinear-se amb els postulats del carrer Ferraz, que passen òbviament per oposar-se a tot allò que representés el dret a decidir o una consulta o referèndum, encara que fos pactat. Aquest canvi de posicionament respecte d'una consulta que el PSC sempre havia recolzat si era pactada i acordada amb l'Estat, fa implosionar el partit⁴⁴. El transforma en una opció

⁴³ El 25 d'abril de 2014 Pere Navarro havia denunciat a una persona de Terrassa per haver-lo agredit i va atribuir l'incident a la situació de crispació generada pel procés sobiranista. Era el primer cop que es vinculava al procés amb actes violents. Finalment, en el marc del judici de faltes que es va celebrar, la prova practicada sobre els fets va revelar que aquests s'emmarcaven en una vella disputa municipal per una senyera.

⁴⁴ Resulta interessant l'article publicat a *La Vanguardia* del 22 de juny de 2014 i signat pel periodista Iñaki Ellakuría, dedicat a la crisi dels socialistes catalans i titulat *Implosió socialista*. L'acompanya una *Radiografia d'un naufragi* on els professors Joan Botella, Josep Colomer, Victòria Camps, Xavier Casals, Jordi Matas, Lluís Orriols, Josep Ramoneda, Enric Ucelay i Ferran Requejo ofereixen la seva opinió sobre la crisi del PSC. Les conclusions van en dues direccions: la primera, denominada de més catalanisme, passava pel recolzament a la consulta que s'havia de celebrar el 9-N, projectes alternatius a

minoritària a Catalunya a la qual Ciutadans va menjant espai en el terreny electoral i polític de les forces contràries al procés. L'abandonament de figures rellevants que desisteixen del federalisme per abraçar la causa del dret a decidir; inclús de l'independentisme, com ara Ernest Maragall, Joan Ignasi Elena, Ferran Mascarell o Marina Geli, clavaren el toc de gràcia a la formació socialista⁴⁵.

L'espai ideològic ocupat per Iniciativa, similar en termes de debat d'estructura territorial de l'Estat i de les relacions Estat-Catalunya al del PSC, pateix una transformació que si bé no està directament vinculada al procés, tot allò relatiu al procés hi juga un paper important. Talment succeeix al PSC i ERC, el cicle de govern a la Generalitat comporta una davallada –menor que als seus socis de govern– dels suports electorals. No és un descens pronunciat dels suports, però sí una pèrdua que anticipa la substitució de lideratges. Joan Herrera, Dolors Camats i Joan Coscubiela passen a ser les cares visibles del partit. Els primers canvis en l'agenda política motivats pel procés sobiranista són gestionats amb èxit per la direcció d'ICV. En les eleccions anticipades de novembre de 2012, el tàndem Joan Herrera i Joan Josep Nuet (que substituïa a Jordi Miralles al capdavant d'EUiA) va aconseguir un resultat molt positiu. Que en uns comicis marcats per l'incipient procés, es recuperaven els dos escons perduts en les eleccions del 2010 significava una molt bona notícia en termes electorals⁴⁶.

Però el posicionament del partit en relació al procés sobiranista català és un dels aspectes que marquen la XX Assemblea Nacional celebrada l'abril de 2013. S'opta per una posició ambivalent en relació al procés. La nova executiva decideix no participar en la Via Catalana organitzada per l'ANC l'11 de setembre d'aquell any. En canvi, opta per donar suport i estar present en la presa de decisions que desembocaran en una consulta ciutadana primer i un procés participatiu després; celebrat el 9 de novembre de

la crisi i nous lideratges. La segona, denominada federalisme, passava per guanyar credibilitat entre els votants no nacionalistes, que a parer dels experts eren els més fàcils de recuperar.

⁴⁵ La marxa de destacades figures vinculades al sector més catalanista del PSC com Ernest Maragall (conseller d'Ensenyament en el govern Montilla), Marina Geli (consellera de Salut dels governs Maragall i Montilla), Ferran Mascarell (regidor de cultura a l'Ajuntament de Barcelona amb el govern Maragall) i de Joan Ignasi Elena (alcalde de Vilanova i la Geltrú) i la constitució d'espais polítics com Nova Esquerra Catalana, MES (Moviment d'Esquerres) o Avancem, van debilitar el socialisme, que va quedar en mans de lideratges vinculats amb els postulats del PSOE.

⁴⁶ ICV-EUiA, malgrat posicionar-se favorable al dret a decidir, no va deixar de reivindicar mai la dimensió social del seu projecte, carregant sempre contra polítiques d'austeritat i defensant el llegat del tripartit, del qual mai va renegar. L'eslògan que presentava al 2012 ja anticipava moviments i aliances futures: "I tant si podem". Un eslògan que era una de les expressions que s'havien utilitzat durant el 15-M.

2014. Només es farà enrere en el seu suport al 9-N quan el Tribunal Constitucional suspengui la consulta i el president de la Generalitat opti per seguir amb la voluntat de portar a terme un procés que passi per col·locar urnes i paperetes, tot respectant les preguntes acordades⁴⁷.

La irrupció de Podemos en la política espanyola arrel del resultat en les eleccions europees, condicionarà l'espai polític de l'esquerra federalista. IC-V anirà perdent presència política en favor d'una nova marca en la qual confluiran forces polítiques d'esquerres no independentistes. ICV perdrà el paper central que fins aleshores gaudia. El primer assaig –totalment exitós– són les eleccions municipals i, més concretament, la ciutat de Barcelona. Barcelona en Comú –confluència d'actors com Iniciativa per Catalunya Verds, Esquerra Unida i Alternativa, Podem, Procés Constituent i Equo– va esdevenir la força més votada i la seva cap de cartell, Ada Colau, alcaldessa de Barcelona després d'un mandat de Xavier Trias. El moviment o fórmula “Guanyem”, similar a l'explorada a Barcelona, també va tenir èxit a altres ciutats catalanes i espanyoles. I pel que aquí interessa, aquesta fórmula exitosa, si més no en termes electorals, era la única força no independentista amb certa presència a les institucions espanyoles partidària de la defensa d'un referèndum acordat entre els governs català i espanyol per fer possible l'exercici del dret a decidir.

Però la defensa del dret a decidir fora de Catalunya, quan es tenen aspiracions de governança en ciutats i institucions importants, no era una tasca fàcil. Així es va demostrar quan la fórmula es va traslladar a les eleccions –amb caràcter plebiscitari– del 27 de setembre de 2015. Les disputes per la definició del nou espai polític, sobretot per concretar en quin lloc quedava el dret a decidir, la seva defensa i la possibilitat d'exercir-lo, van significar una constant a mesura que es va anar apropant la cita electoral. L'allunyament de les tesis que fins al 9-N havia defensat ICV van motivar l'aparició d'un corrent intern clarament identificat amb el procés sobiranista: *Compromís per la Independència*⁴⁸. Formaven part d'aquest corrent noms de pes com el

⁴⁷ L'allunyament d'ICV del 9-N quan aquest passa de consulta a procés participatiu no esdevé un obstacle perquè el partit es mostres favorable a fomentar la participació en la consulta oferint el recolzament a les opcions “Sí-No” i “Sí-Sí”. Vegeu Rodríguez Teruel, Juan. “De Iniciativa a Podemos y Barcelona en Comú: la recomposició de la izquierda alternativa en Cataluña”. Marcet, Joan i Medina, Lucía (Eds.) *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016) El sistema político catalán en tiempos de crisis y cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017. Pàg. 97 a 109.

⁴⁸ “El corrent independentista d'ICV s'estrena amb un manifest crític” publicava *El País*, l'11 de març de 2015.

diputat –i persona de referència en les negociacions i redacció de l'Estatut de 2006– Jaume Bosch i el qui fora conseller de Medi Ambient en el govern Maragall, Salvador Milà. L'eurodiputat Raül Romeva, com ja s'ha dit, va abandonar la formació i, en les eleccions del 27-S va encapçalar la coalició Junts pel Sí.

L'arena política catalana no va ser un aliat fàcil per la definició electoral apadrinada per Podem i per ICV. El nom triat va ser “Catalunya sí que es pot”. El cap de cartell, un desconegut Lluís Ravell, però amb llarga trajectòria en l'activisme veïnal. Els resultats no van ser els esperats, atesa la indefinició de la formació respecte del procés i de les forces que s'hi posicionaven tant a favor com en contra. L'activació de la clivella identitària vinculada amb l'exercici del dret a decidir en perjudici d'una campanya centrada en l'eix esquerra-dreta, va perjudicar les expectatives electorals. En canvi, les eleccions espanyoles (tant les de desembre de 2015 com les de juny de 2016), la confluència d'una nova marca electoral –En Comú Podem– en la qual es deixava entreveure més la major influència de Podemos de Pablo Iglesias i Iñigo Errejón, va gaudir de major èxit electoral esdevenint primera força a Catalunya.

Aquest èxit electoral a Catalunya –que no pas a l'Estat espanyol, on Podemos al 2015 i Unidos Podemos al 2016, no van assolir les expectatives electorals fixades ni la influència política desitjada– va propiciar la creació d'un espai polític similar i alhora diferent. Similar perquè no deixava d'estar format per forces polítiques d'esquerres desvinculades del sobiranisme, allunyades de l'espanyolisme i defensores d'un referèndum acordat amb l'Estat espanyol. Diferent, perquè sumaven adhesions de personalitats provinents d'altres espais com Oriol Nel·lo, Joan Subirats, Arcadi Oliveres i Vicenç Navarro; tot i que alguns d'aquests noms ja havien participat d'altres conteses electorals. Aquest espai acabaria denominant-se els *Comuns*⁴⁹. Els Comuns, concretament, “Catalunya en Comú”, va participar en les eleccions al Parlament de Catalunya celebrades com a conseqüència de l'aplicació de l'article 155 CE sota el lideratge de Xavier Domènech. Els seus resultats, com a l'any 2015, no van ser els esperats i l'aritmètica parlamentària –en clau *processista*– els va privar de ser decisius.

⁴⁹ Efectivament, l'espai dels *Comuns*, com així finalment s'ha denominat, està ocupat per Iniciativa per Catalunya Verds, Esquerra Unida i Alternativa, En Comú Podem, Podem, Equo

3.2.1.3.- *L'espai independentista: de la irrupció de SI a la consolidació d'ERC.*

Els set anys de govern tripartit van deixar a ERC, el partit degà de la política catalana⁵⁰, en una situació molt delicada: 10 diputats. Després de ser partit decisiu de la política del Principat durant el període del govern tripartit, ocupant el tercer lloc amb una forquilla de 21 a 23 diputats, a les eleccions de l'any 2010 en perdia onze de cop. Però la pèrdua d'onze escons segurament no era la pitjor notícia; la pitjor era que el posicionament del partit en el procés estatutari i el segon govern de coalició liderat, aquesta vegada per José Montilla, havia provocat dues escissions: Reagrupament, formació radicalment independentista liderada per Joan Carretero, exalcalde de Puigcerdà i conseller de Governació amb Pasqual Maragall, i Solidaritat Catalana per la Independència, formació liderada pel diputat Uriel Bertran i per un històric de l'independentisme, el jurista Jaume Renyer. A més, l'escissió havia provocat un enfrontament obert entre els dos lideratges de la formació: Josep Lluís Carod Rovira i Joan Puigcercós; enfrontament que s'havia tancat amb la baixa com a militant del primer i la confirmació com a cap de cartell del segon en les eleccions que s'havien de celebrar a finals del 2010. Aquesta era la fotografia que presentava ERC; fotografia del partit durant l'any de la sentència de l'Estatut i l'any que per molts comença un canvi profund en la política catalana.

Però la crisi en un partit acostumat a les crisis, a les ruptures, a les faccions i als lideratges compartits, tal i com explica Joan B. Culla, va ser inusualment curta. Dos anys. L'elecció d'Oriol Junqueras⁵¹, professor universitari, eurodiputat i alcalde de Sant Vicenç dels Horts, va esdevenir l'home que va recosir la formació i va saber incorporar saba nova tot mantenint elements de la vella guàrdia republicana. No ho va tenir fàcil. Un altre històric de la formació, el parlamentari i secretari general Joan Ridaó, pugnava amb Junqueras pel lideratge, malgrat que ben aviat va decidir abandonar la pugna per centrar-se a ser cap de llista a les eleccions generals. Tot i així, l'aposta estratègica dels

⁵⁰ Sobre la història d'Esquerra Republicana de Catalunya, des de la seva fundació l'any 1931 fins al present, hi ha dues obres fonamentals: Ivern, Dolors. *Esquerra Republicana de Catalunya (1931-1936)*. Barcelona: Publicacions Abadia de Montserrat. 1988; Culla, Joan B. *Esquerra Republicana de Catalunya 1931-2012. Una història política*. Barcelona: La Campana. 2013; i AAVV. *Esquerra Republicana de Catalunya. 70 anys d'història*. Barcelona: Columna. 2001.

⁵¹ L'aposta de la direcció republicana per Oriol Junqueras es va produir quan el partit buscava la substitució del cap de cartell per les eleccions europees que fins llavors havia estat Bernat Joan. Fins aleshores Junqueras havia encapçalat les llistes municipals a Sant Vicenç dels Horts en qualitat d'independent i l'any 2006 havia estat un dels impulsors de la plataforma "Sobirania i Progrés".

dos era ben diferent. Com explica Joan B. Culla, Joan Ridaó demanava prioritzar “el debat de les idees per damunt de les persones⁵²” alhora que alertava sobre fronts patriòtics i convidava a Esquerra a “abandonar el seu paper tradicional com aglutinador de l’independentisme en una mena de neocarodisme pòstum⁵³”.

Junqueras –i la nova executiva sorgida del 26è Congrés Nacional celebrat l’1 d’octubre de 2011 a Girona– defensaven una tàctica de creixement diferent a la de Ridaó. Basaven la seva estratègia en una aposta decidida per l’independentisme que no havia de renunciar a l’entesa catalanista amb CiU i IC-V, talment el propi Junqueras havia assajat per aconseguir l’alcaldia de Sant Vicenç dels Horts. Com escriu Joan B. Culla, Esquerra cercava la ubicació bidimensional en el taulell de la política catalana: pactes amb el catalanisme polític i pactes amb l’eix esquerra. Oriol Junqueras a la presidència del partit i Marta Rovira a la secretaria general, tenien com objectiu “l’articulació d’un tercer espai de mobilització, d’activisme polític i electoral, com alternativa simultània a les limitacions i ambigüitats, tant del nacionalisme espanyol conservador com del progressisme regressiu de matriu espanyola⁵⁴”. Aquesta espai central hauria de permetre a Esquerra assolir la posició de pal de paller de l’independentisme per portar el país a la sobirania plena.

Les eleccions anticipades del 2012, precedides, com s’ha dit, per la manifestació de l’11 de setembre i pel fracàs de la negociació del president Mas amb el govern espanyol sobre el Pacte Fiscal, van confirmar el canvi de rumb en la trajectòria d’ERC. Els cinquanta diputats de CiU més els vint-i-un diputats d’Esquerra (onze més que en les darreres eleccions) permetien una majoria absoluta per avançar institucionalment i políticament en la mateixa direcció que el moviment sobiranista català ho feia en l’àmbit social. En aquest sentit, resulta decisiu que l’acord de governabilitat subscrit per les dues grans formacions del moviment polític sobiranista incloguessin la posada en marxa un procés de transició nacional i la celebració d’una consulta d’autodeterminació abans d’acabar el 2014⁵⁵.

⁵² Culla, Joan B. *Esquerra Republicana...* Cit. Pàg. 727-728.

⁵³ Culla, Joan B. *Esquerra Republicana...* Cit. Pàg. 727-728.

⁵⁴ Culla, Joan B. *Esquerra Republicana...* Cit. Pàg. 729. Vegeu, també, 26è Congrés Nacional. Proposta de ponència política, de reforma dels Estatuts i esmenes vives

⁵⁵ Es va donar la circumstància, més anecdòtica que efectiva, que un dels líders d’ERC que a l’any 2011 havia abandonat la formació, Josep Lluís Carod-Rovira, havia publicat l’any 2007 un llibre en el qual propugnava per la celebració d’un referèndum d’autodeterminació l’any 2014; és a dir, set anys després de publicar-se el llibre i un any després d’haver-se aprovat un Estatut que al 2010 resultaria retallat. El

Fetes aquestes observacions, retornem al bienni 2010-2012, anys en els quals es forja gran part del moviment cívic i social del sobiranisme arrel de les consultes municipalistes i del procés de coacció de l'Assemblea Nacional Catalana. I ens interessa retornar-hi perquè durant aquest bienni l'espai independentista institucional dins el moviment sobiranista català, està compartit. Els deu diputats d'una Esquerra en plena reconstrucció conviuen amb els quatre diputats de Solidaritat Catalana per la Independència (SI). Aquest partit de nova creació, presentaria una candidatura al Parlament encapçalada pel mediàtic expresident del FC Barcelona, Joan Laporta i en la qual s'incorporarien personalitats destacades del moviment independentista com l'historiador Antoni Strubell⁵⁶. Els dos diputats restants serien Alfons López Tena, notari provinent de l'espai convergent i Uriel Bertran, economista que la legislatura anterior havia estat diputat per ERC.

Solidaritat representava l'independentisme més radical i desacomplexat. De fet, el paper dels líders de la futura formació política en l'impuls i el desplegament de les consultes municipals⁵⁷ i de les campanyes sobre balances fiscals o peatges o la necessitat de celebració d'un referèndum d'autodeterminació en exercici del dret a decidir, va esdevenir decisiva en la construcció del relat sobiranista que es desplegarà a partir, sobretot, de l'any 2012. Però precisament serà l'any 2012 l'any en que Solidaritat Catalana per la Independència pràcticament desapareixerà de l'escena política catalana i serà substituïda pel creixement de la nova ERC d'Oriol Junqueras i Marta Rovira i la irrupció de les CUP al Parlament de Catalunya. Però insistim a dir que el paper de

llibre es titulava 2014. L'any 2014 es va tornar a reeditar per Pagès Editors esdevenint un èxit de vendes d'aquell any.

⁵⁶ Solidaritat Catalana per la Independència neix de l'embrió d'Esquerra Independentista, un moviment intern dins d'ERC que va presentar candidatura a la presidència (Jaume Renyer) i a la Secretaria General (Uriel Bertran) del partit. Confirmada la victòria per una part del sectors oficialistes (Joan Puigercós i Joan Ridao), el moviment es va separar i va crear una nova formació política en la qual s'afegiria el notari Alfons López Tena provinent de Convergència Democràtica de Catalunya. De fet, com destaca Xavier Casals, Solidaritat fou, realment, una coalició constituïda per sis marques: Solidaritat Catalana per la Independència (que donava nom a la coalició), Democràcia Catalana (DCat), Catalunya Nació Independència, Partit Republicà Català (PRC), Els Verds-Alternativa Verda (EV-AV) i el Partit Socialista d'Alliberament Nacional (PSAN). Vegeu "Cataluña: ¿nuevos partidos para viejas inquietudes?". Marcet, Joan i Casals, Xavier (Eds.) *Partidos y elecciones en la Cataluña del Siglo XXI*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2011. Pàg. 120.

⁵⁷ Vegeu capítol 9. Val a dir que el partit es defineix com "un moviment polític independentista, transversal, progressista, de base y radicalment democràtic". Entre els seus objectius hi ha el de combinar "l'acció institucional amb l'acció i la mobilització social". A Qui som? El decàleg de Solidaritat Catalana per la Independència. Vegeu web de SI: <http://www.solidaritatcatalana.cat/solidaritat/qui-som>

Solidaritat va ser decisiu durant el bienni de fabricació de la narrativa sobiranista a partir de la qual l'objectiu s'emmarcava en la celebració d'un referèndum d'autodeterminació.

Ara fem un salt i ens situem en legislatura 2012-2015. El pacte entre CiU i ERC, l'acord per celebrar un referèndum –que serà, finalment, el del 9-N– i el desmarcatge del PSC del dret a decidir i d'una consulta acordada amb l'Estat, marcaran el segon mandat d'Artur Mas. Junqueras serà el cap de l'oposició, però exercirà de soci crític de govern. D'aquesta legislatura ens interessa destacar, des del punt de vista d'Esquerra Republicana, la plasmació del canvi d'estratègia. D'un acord amb els socialistes i els ecosocialistes a una entesa amb CiU, després d'anys de tripartit assajat en diverses instàncies de govern. Però l'acord ha semblat més un matrimoni de conveniència a partir del qual una i altre força es necessitaven per avançar en el procés sobiranista alhora que és disputava una soterrada batalla per l'hegemonia política dins l'independentisme. Aquesta batalla entre els dos grans partits marcarà l'esdevenidor del procés, sobretot des de la victòria d'ERC en les eleccions europees de 2014 i durarà fins el tram final del procés; inclús anirà més enllà de l'1-O i del 21-D⁵⁸.

Com veurem a continuació, ERC va cedir als seus desitjos inicials i va concórrer a les eleccions –també anticipades del setembre de 2015– formant part de la coalició Junts pel Sí. El seu líder, Oriol Junqueras, va ser designat vicepresident del Govern de la Generalitat i conseller d'Economia i Finances. Des d'aquesta conselleria, Junqueras seria l'encarregat de portar a terme la logística del referèndum de l'1-O, fet que va comportar que el 20 de setembre de 2017, a les portes de la celebració del referèndum, la conselleria de la qual era titular fos escorcollada per la Guàrdia Civil i resultessin detinguts Josep Maria Jové i Lluís Salvador, integrants de la cúpula de la conselleria i persones de confiança del conseller. Dies després, un cop celebrat el referèndum i declarada la independència des del Parlament de Catalunya, la secretària general d'ERC, Marta Rovira, va marxar a l'exili. Altres persones d'ERC també van resultar empresonats com ara els consellers Raül Romeva, Dolors Bassa o Carles Mundó.

⁵⁸ Sobre la batalla pel lideratge polític dins el món independentista vegeu Culla, Joan B. *El Tsunami...* Cit. Pàg. 41 i ss.

3.2.1.4.- *L'espai de l'independentisme radical: el creixement de la CUP.*

La CUP irromp amb força dins el moviment sobiranista català l'any 2012 en aconseguir tres diputats al Parlament de Catalunya en la seva primera experiència parlamentària. La decisió de concórrer en unes eleccions al Parlament va ser presa en l'Assemblea extraordinària celebrada a Arenys de Munt l'octubre de 2012. Aleshores semblava donar-se una finestra d'oportunitat immillorable per aconseguir un bon resultat: crisi en l'independentisme institucional marcada per la davallada d'ERC⁵⁹ i crisi del sistema polític general, amb dures crítiques a les polítiques d'austeritat aplicades tant al Govern català com al Govern de l'Estat espanyol. A més, moviments socials de denúncia com el 15-M o les PAH, la CUP es presenten com un actor "a prop de la dualitat de poder entre el carrer (poder emanat) i el Parlament (poder delegat) que posarà a l'ordre del dia la relació viva entre moviment i organització, entre masses en lluita i representació, entre poder difús i coagulació de forces populars, entre territori i nació⁶⁰". Va ser, doncs, al 2012 quan la CUP fa el salt a les institucions nacionals d'autogovern.

Però seria injust dir que la petjada de la CUP en el moviment sobiranista català comença al 2012. Molt abans, a l'inici del període democràtic, sorgeixen les primeres candidatures electorals denominades Candidatura d'Unitat Popular pel Socialisme (CUPS), amb el recolzament del Moviment Comunista de Catalunya (MCC), la Lliga Comunista Revolucionària (LCR) i grups més o menys organitzats de l'independentisme com el PSAN i el PSAN-Provisional. Però no és fins al 2011 que la CUP fan un salt de qualitat, precisament en l'arena municipal que és on opera la seva lluita de baix a dalt, aconseguint un notable resultat. No obstant això, la naturalesa d'aquest treball imposa un salt temporal que ens obliga retornar a l'any 2012, que és quan el fenomen CUP assoleix influència en el procés sobiranista.

Efectivament els 3 diputats de la CUP passen a formar part del grup mixt del Parlament sense que l'aritmètica parlamentària els faci imprescindibles per tirar endavant decisions polítiques vinculades al procés sobiranista. La majoria absoluta de

⁵⁹ En les eleccions municipals del 22 de maig de 2011, s'acabaria confirmant la dada que ens molts municipis d'arreu de Catalunya la pèrdua de regidors d'ERC (que no arribava al 9% dels vots) era assumida per regidors de les CUP.

⁶⁰ La definició la fan l'escriptor Julià de Jodar i l'activista i periodista David Fernández, ambdós exdiputats de les CUP. Vegeu Jodar, Julià de i Fernández, David. *Cop de CUP. Viatge a l'ànima i a les arrels de les Candidatures d'Unitat Popular*. Barcelona: Columna. 2012. Pàg. 19.

CiU i ERC (71 diputats) els allibera de ser decisius i els permet desplegar un llenguatge de combat i una imatge de partit perfectament adaptades a la seva concepció de model de moviment-partit⁶¹. O en paraules d'Òscar Barberà: utilitzar el Parlament per una estratègia típicament tribunicia⁶². Però la CUP es revelen com un actor imprescindible per impulsar el referèndum d'autodeterminació del 9-N. Com explica Joan B. Culla, “els parlamentaris anticapitalistes van tenir una activa participació en les negociacions i en els acords interpartidaris per fixar la data i la pregunta d'allò que seria el 9-N⁶³”. D'aquella jornada en va quedar l'abraçada entre el líder *cupaire* David Fernández i el president de la Generalitat –i a més rival a batre per ser el principal culpable, segons la CUP, de les retallades en sanitat i ensenyament– Artur Mas.

Passat el 9-N, la CUP sempre van ser partidàries de donar per esgotada la legislatura, van mantenir-se sempre al marge del debat entre CDC, ERC, i les entitats ANC, Òmnium i AMI sobre la conveniència i idoneïtat d'una llista unitària per afrontar el 27-S i van concórrer en solitari en unes eleccions el resultat de les quals els va fer imprescindibles. Fou en aquest context de força decisiva on la seva petjada en el procés sobiranista ha estat més rellevant. D'entrada, els resultats del 27-S atorguen a la CUP un resultat de 337.794 vots (el 8,21%) a només unes dècimes del PP i de la confluència d'esquerres Catalunya Sí que es Pot. Sota el lideratge d'Antonio Baños (provinent de Súmate) i l'efecte “David Fernández”, es fa un salt de 3 diputats a 10. I és en aquesta condició de força decisiva de la política catalana que el paper de la CUP durant els anys 2015 a 2017 esdevindrà decisiva per moltes qüestions que tot seguit passarem a explicar.

Joan B. Culla titlla els resultats globals del 27-S com “políticament diabòlics”, precisament per l'aritmètica sorgida al Parlament fruit dels resultats electorals⁶⁴. I no li

⁶¹ Vegeu en aquest sentit l'anàlisi que fa Giménez Azagra, Ferran. “Aproximación a una propuesta de profundización democrática: las Candidaturas de Unidad Popular, CUP, como modelo de partido-movimiento”. *Anuari del conflicte Social*. Universitat de Barcelona. 2015. Pàg. 402-419.

⁶² Barberà fa referència a la utilització mediàtica de la institució del Parlament per fer més visibles i efectives les protestes de les CUP. Vegeu, en aquest sentit, Barberà, Òscar. “La CUP ¿El nuevo *veto player* de la política catalana?”. Marcet, Joan i Medina, Lucia (Eds.). *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis i cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017. Pàg. 88. Vegeu també Barrio, Astrid. ¿Qué quiere la CUP? *El Periódico*. 11 de novembre de 2015.

⁶³ Culla, Joan B. *El Tsunami...* Cit. Pàg. 244-245. Per les CUP, explica Culla, “el més important era dur a terme la votació en obert desafiament a l'Estat”.

⁶⁴ Com explica Culla, “[...] en les setmanes prèvies al 27-S, els portaveus cupaires havien estat explícits respecte de la seva futura política de pactes: “Estarem en un escenari que sigui de ruptura immediata amb

falta raó. D'entrada la CUP van ser els primers en reconèixer que el 27-S el plebiscit plantejat no s'havia guanyat, per la qual cosa no es podia tirar endavant una Declaració Unilateral d'Independència (DUI). Però per altra banda, els 62 diputats de Junts pel Sí sumats als 10 de la CUP donaven al Parlament una majoria absoluta per impulsar un procés de desconnexió amb l'Estat espanyol. Per això calia, abans, formar govern. Va ser aleshores quan les promeses de campanya van topar amb la realitat dels resultats electorals i el fet de ser força decisiva de la política catalana. Durant tres mesos, que van des de l'octubre de 2015 al gener de 2016, la CUP es van veure obligades a reajustar l'estratègia en la mesura que van arribar a acords amb Junts pel Sí en relació al "full de ruta" sobiranista però van convertir el vet al president Mas en una qüestió de principis⁶⁵.

La posició de la CUP sobre Artur Mas, que era el candidat a president proposat i fruit de l'acord entre CDC i ERC dins la coalició Junts pel Sí, polaritza a la CUP. Comença el que es va acabar coneixent com a "*pressing CUP*". El titular del diari *Ara* del 4 de gener de 2016 és prou il·lustratiu de com afectava la negativa de la CUP a investir Artur Mas: "No. La CUP aboca Catalunya a eleccions al març⁶⁶". Però Mas no cedeix i es comença a parlar de reeditar Junts pel Sí i encarar els comicis del mes de març, que es convoquen per imperatiu legal al no haver-hi investidura transcorreguts dos mesos des de la darrera sessió parlamentària amb investidura fallida. El cas és que el posicionament polític d'ERC no assegurava la reedició de la coalició. Prova d'això és que en les eleccions espanyoles ambdós partits havien anat per separat (ERC per una banda i Democràcia i Llibertat per una altre).

Finalment, un acord a darrera hora precipita el relleu de Mas. El candidat serà el diputat de Junts pel Sí i alcalde de Girona, Carles Puigdemont. La CUP surten amb la seva i Benet Salellas, en roda de premsa, pronuncia la frase de "Hem enviat Mas a la

Espanya i amb les polítiques de la Troica, de l'austeritat". "Nosaltres pensem –afegiren– que sumarem més persones si no tenim un president que es diu Artur Mas". És a dir: el veto a Artur Mas com a president havia estat una de les frases recurrents en la campanya electoral de les CUP. Culla, Joan B. *El Tsunami...* Cit. Pàg. 249.

⁶⁵ Barberà, Òscar. "La CUP..." *Op. cit.* A Marcet, Joan i Medina, Lucia (Eds.). *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis i cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017. Pàg. 89.

⁶⁶ L'editorial de l'*Ara* posava de relleu una realitat que acompanyava i acompanyaria el procés durant tota la tramitació: "Tornar a començar per sumar més i millor" deia el titular. Però hi havia una reflexió en el text que llegida temps després assoleix la categoria de pronòstic encertat. Diu: "El no de la CUP a Mas (...) és un bany de realisme del qual cal treure lliçons. La primera és que l'extraordinària majoria independentista del 27-S, amb un 48% dels vots en unes eleccions amb participació rècord, no és suficient. Per fer viable un canvi com el que es persegueix cap una majoria més solida".

paperera de la història”. Amb aquest gest la CUP certifica la extraordinària força que assoleixen els seus deu diputats, que condicionen el full de ruta del procés (al no votar els pressupostos del Govern de la Generalitat malgrat l’acord d’estabilitat, forcen al president Puigdemont a sotmetre’s a una qüestió de confiança), condicionen les resolucions parlamentàries i imposen actuacions, com el debat en seu plenària de les lleis de desconnexió el 6 i el 7 de setembre de 2017, que no és del tot segur que beneficiessin la imatge del procés.

3.2.1.5.- *L’espai del sobiranisme transversal. De Junts pel Sí a Junts per Catalunya.*

El caràcter plebiscitari, sobre el qual en parlarem en el capítol 11, motivat per la impossibilitat manifesta de convocar un referèndum, i la pressió de les entitats cíviques i socials més importants del moviment sobiranista català, van propulsar la creació d’una coalició electoral formada per CDC, ERC, Demòcrates, MES i personalitats del món de la cultura, la universitat i les lletres. El plataforma *Junts pel Sí* no va ser un artefacte electora de fàcil creació.

Després d’un 9-N que en el terreny del moviment sobiranista institucional va esdevenir una guerra psicològica⁶⁷ entre els dos lideratges més importants, Artur Mas i Oriol Junqueras, es volia una sortida política que permetés capitalitzar l’èxit monumental de la convocatòria. Un avançament electoral i una llista unitària estava en totes les travesses de l’espai polític i social del moviment sobiranista català. El primer en posicionar-se va ser el President Mas en una conferència celebrada a l’Auditori del Fòrum el dimarts 25 de novembre. El titular més destacat va ser: “Puc ser el primer o puc ser l’últim⁶⁸” d’una llista unitària o de país que havia d’abraçar tot l’independentisme que havia fet possible l’èxit del 9-N. El president Mas només estava disposat a donar per esgotada la legislatura si aconseguia una llista transversal –de tot l’espai independentista, el polític i el social– en favor del sí. La resposta a la proposta –

⁶⁷ Manllevem la definició de “guerra psicològica” que precedeix el pacte pel 9-N d’un titular de *La Vanguardia* publicat el 5 d’octubre de 2014 on diu: “El pacte pel 9-N: guerra psicològica Mas-Junqueras. El president i el líder d’ERC evidencien les seves diferències en la reunió de Palau”. Un reportatge publicat per *El Periódico* el 18 de novembre de 2014, analitzava la relació entre els dos líders independentistes com “d’enemics íntims”.

⁶⁸ Aquesta frase, molt rellevant en aquells moments, va obrir la majoria d’informatius. El *Punt Avui* de 26 de novembre de 2014 li dedicava la portada.

o propostes— del president va tenir lloc el dijous 4 de desembre, mitjançant una conferència del líder d'ERC, Oriol Junqueras, celebrada al Palau de Congressos de Barcelona en la qual es mostrava favorable a la unitat. Però unitat no volia dir llista conjunta⁶⁹.

El discurs de cap d'any del president Mas esdevé un contundent missatge polític. El president demana unitat i reivindica el seu lideratge al capdavant del procés per no debilitar-lo. Davant de la negativa d'ERC a sumar-se el seu projecte, el diari *Ara* revela, el 4 de gener de 2015, que “Mas ja rumia una llista pròpia amb ampli suport civil⁷⁰”. *La Vanguardia* del 6 de gener de 2015 titula, a les pàgines interiors, “El nou fracàs de Mas i Junqueras allunya la llista sobiranista unitària”. *L'Ara*, el 8 de gener titula “Ultimàtum de Mas a Junqueras per pactar les eleccions⁷¹”. En aquesta tessitura, ERC, en el que era o semblava ser un moviment tàctic, demanava al president Mas convocar eleccions anticipades i participar activament en un govern de concentració⁷².

“Joc tàctic en la recta final” titulava el *Punt Avui* el 10 de gener de 2015. De fet, el reportatge anticipava les tres propostes que el president Mas havia fet a Oriol Junqueras: (1) Eleccions avançades amb llista unitària sense sigles i amb representants dels partits i de la societat civil abans de les municipals; (2) Encarregar la redacció d'un

⁶⁹ Oriol Junqueras torna a deixar clara la seva posició en un article publicat al diari *Ara* el 28 de desembre de 2014, amb el títol “Fem-ho bé i fem-ho ja”. En un passatge de l'article Junqueras exposa el seu parer en relació al moment polític: “[...] Portem setmanes, mesos, d'un debat esgotador que ha generat una controvèrsia innecessària quan el que és realment important és consensuar ja un full de ruta nítid per la independència que sigui assumit pel major nombre de forces polítiques; aquest és el quid de la qüestió. Aquest sí és un acord fonamental, bàsic, prioritari i imprescindible”. Vegeu Junqueras, Oriol. “Fem-ho bé i fem-ho ja”. *Ara*, 28 de desembre de 2014.

⁷⁰ Aquesta informació, que signen en les planes de política els periodistes Roger Mateos i Marc Colomer, explica que el president Mas, davant del desacord amb ERC per una candidatura unitària, valora una fórmula mixta amb les tres entitats cíviques i socials més portents: ANC, Òmnium i AMI. El mateix 4 de gener, la pàgina interior que obra la informació política de *La Vanguardia* titula: “La guerra freda Mas-Junqueras posa en perill el procés”. El subtítol és: “Esprint del president i el líder d'ERC per determinar el futur de la legislatura”.

⁷¹ La notícia signada per Roger Tugas narrava la voluntat del president de convocar eleccions anticipades al marge d'un possible acord o no. Aleshores prenia força la constitució d'una llista electoral amb independents i membres de la societat civil, però encapçalada pel president Mas. Era una fórmula que ja havia sorgit i que començava a prendre la denominació de Via Abadal, en nom del seu impulsor, Josep Maria Vila d'Abadal, alcalde de Vic i llavors president de l'AMI. Vegeu *Ara*, 8 de gener de 2015.

⁷² Oriol Junqueras, fins i tot, publica un article a el *Periódico* on demana resoldre la impossibilitat de celebrar una consulta amb totes les garanties a partir de la convocatòria d'eleccions. Per Junqueras “[...] L'objectiu és aconseguir un Parlament amb una majoria absoluta de diputats disposats i compromesos amb un full de ruta comú per la independència i que, per tant, hauran d'implicar-se directament o indirectament en un govern del país, a garantir la sòlida estabilitat d'un Govern de concentració que haurà d'afrontar un repte immens: convertir Catalunya en un Estat independent i treballar per un país lliure i just”. Vegeu Junqueras, Oriol. “¡Som-hi, president!” *El Periódico*, 10 de gener de 2015.

projecte de Constitució catalana, convocar eleccions i incorporar el text de la proposta com a base conjunta dels partits que ho volguessin; i (3) Eleccions amb llistes separades. La encapçalada per Artur Mas seria l'única de caràcter transversal, que inclouria representants de la societat civil. ERC hi hauria de concórrer només amb membres del partit⁷³. L'ANC, a través de la seva presidenta Carme Forcadell, es mobilitza per aconseguir un acord, que en aquells moments passava per un avançament electoral abans de les eleccions municipals previstes pel 25 de maig de 2015.

Finalment l'acord arriba el dimecres 14 de gener de 2015. Mas avançava les eleccions pel 27 de setembre de 2015. S'aniria amb llistes separades però amb un full de ruta pactat. No obstant aquest acord inicial, ben aviat es va especular sobre la naturalesa de les eleccions; és a dir, si aquestes serien o no el plebiscit que no s'havia pogut celebrar. Això va revifar el debat sobre la llista unitària malgrat que aquesta incògnita semblava ser una etapa del procés tancada. Ara ressorgia el debat però amb una variable diferent: hi havia data de les eleccions, per la qual cosa, el debat sobre la conveniència de construir una llista unitària i de partit tenia un marge temporal acotat.

L'acord sobre una llista unitària o llista civil o llista de país, es va fer públic el 14 de juliol de 2015⁷⁴. El 17 de juliol, el president Mas viatjava fins al Palau de la Moncloa per informar al Rei Felip VI el full de ruta amb el qual es presentaria a les eleccions del 27-S.

Hem fet referència a tot el procés de gestació de la llista unitària o de país –com es va conèixer a Junts pel Sí en l'àmbit de l'independentisme– per visualitzar que el pacte entre els actors polítics més rellevants del moviment sobiranista català per crear la plataforma electoral –en forma de coalició, evidentment– no va ser fàcil. Més aviat al contrari. Va esdevenir un joc tàctic. Un espai de retrets, malfiances i pressions, sobretot entre els dos principals partits: CDC i ERC. I, en gran mesura, entre els líders de les formacions. Tanmateix, en el moment de fer-se públic un acord i, sobretot, durant la campanya electoral amb la invocació al “vot de les nostres vides” es va crear una

⁷³ L'anàlisi de la situació per part de la periodista Isabel Garcia Pagan porta el títol de “Mas i Junqueras, a tot o res”. *La Vanguardia*, 11 de gener de 2015. La malfiança entre els lideratges arriba a un punt en el qual Mas –explica Garcia Pagan– vol a les entitats sobiranistes (Òmnium, ANC i AMI) siguin testimonis de la reunió. En aquesta reunió s'explorarà una solució definitiva.

⁷⁴ El diari *Ara*, en portada del 15 de juliol de 2015, resumia l'acord en tres punts: (1) La llista unitària estarà encapçalada per tres noms de la societat civil; (2) CDC i ERC tindran un 60% i un 40% tant a la candidatura com en un futur govern i (3) la victòria portaria a una coalició amb Mas de president i Junqueras de segon. Evidentment les entitats –Òmnium, ANC i AMI– beneïen l'acord, alhora que també es feia públic que la CUP concorreria a les eleccions amb una llista pròpia.

expectativa altíssima. D'aquesta forma es va començar a parlar de plebiscit, tal i com explicarem, en el sentit substitutori d'eleccions autonòmiques per referèndum. La confiança per assolir més del 50% dels vots –i, evidentment, majoria absoluta en escons– va portar a Junts pel Sí a propugnar un full de ruta clarament independentista.

Però l'aritmètica dels resultats, el fet de dependre dels deu diputats de les CUP, es va produir un canvi de lideratge de la coalició i canvi de lideratge, també, del procés. Com s'ha dit, les CUP van vetar Artur Mas com a president i aquest es va veure en el dilema de mantenir la candidatura i forçar eleccions o renunciar a la presidència i escollir un relleu ben vist tant a les files de CDC i ERC⁷⁵. L'aprovació de la resolució parlamentària d'inici de la desconnexió, malgrat que va ser vista per la opinió pública i la premsa política especialitzada com una concessió a les CUP, aquesta no va canviar de parer⁷⁶. Amb les eleccions al mes de març en l'horitzó i davant la possibilitat de tornar a obrir un debat sobre la conveniència o no de reeditar Junts pel Sí, finalment el president Mas va fer un pas enrere i va designar Carles Puigdemont com a candidat. Puigdemont, fins aleshores diputat i alcalde de Girona, a més de líder de l'AMI, va esdevenir el nou líder del procés sobiranista català.

Però el nou lideratge no va assegurar l'èxit ni la consolidació de Junts pel Sí com una segona CiU. Segurament va ser una barreja de factors, tals com el resultat –un 47,5% dels vots i 62 escons, lluny de la majoria absoluta–, sumat a la gestió del dia a dia del grup parlamentari, allò que va frustrar una segona reedició de la coalició en les següents eleccions al Parlament de Catalunya. El debat en torn a la unitat d'una candidatura independentista es va tornar a generar arran del referèndum de l'1-O, la consegüent DUI del 27 d'octubre (després d'una declaració suspesa el 10 d'octubre) i la

⁷⁵ El dilema d'Artur Mas el sintetitza perfectament la portada del diari *Ara* del 8 de novembre de 2015. El títol: La decisió de Mas. (1) Mantenir la candidatura a la presidència tot i el risc d'unes eleccions anticipades al març o (2) renunciar a la presidència tot i les conseqüències que tingui per al procés i per a CDC. A les pàgines interiors, l'*Ara* dibuixa fins a tres escenaris possibles: (1) El president surt elegit gràcies als vots de la CUP (en aquest escenari es parla de concessions i de fórmules seductores que permetin a les CUP canviar de posició. (2) Negociació enrocada i eleccions al març, amb el dubtes que plantejaria un resultat electoral advers a l'independentisme. I (3) Un pas enrere o al costat per garantir el futur del procés. Com alternatives a Artur Mas sonaven, com a millor situats, en Jordi Turull o Neus Munté.

⁷⁶ El titular de *La Vanguardia* del 10 de novembre de 2015 era: “Mas consuma la ruptura per obtenir el suport de la CUP”. I en un subtítol deia: “El president avisa que la desconnexió depèn de la investidura”. *El Punt Avui* també recull en portada l'avis del president Mas: “Sense investidura, el procés queda encallat”. Les pàgines de política de l'*Ara* recullen la mateixa idea: “Mas avisa que vetar-lo farà encallar el procés”. Interessa destacar aquesta informació en la mesura que reflecteix les dues posicions (Junts pel Sí i les CUP) sobre el lideratge del procés sobiranista. Mentre que els primers aposten pel continuisme de Mas, el segons ho fan per un canvi de líder o per un lideratge més coral.

ulterior suspensió de l'autonomia en aplicació del 155 CE. Va ser llavors quan el president del govern espanyol va convocar eleccions el 21-D de forma gairebé immediata provocant un debat –menys intens i més concentrat en el temps⁷⁷- sobre la conveniència en reeditar una llista unitària, aquest cop amb Carles Puigdemont al capdavant de la mateixa.

La negativa d'ERC, formalitzada públicament a través d'un article del seu líder, Oriol Junqueras llavors ja empresonat a Estremera⁷⁸, i la negativa també de la CUP, va provocar que les forces polítiques que havien treballat per la desconexió de l'Estat espanyol, havien impulsat l'1-O i havien declarat la independència de Catalunya i la creació d'un Estat català en forma de República, participaven per separat en les eleccions del 21-D. Ho feien de la següent manera: Junts pel Sí desapareixia, i les dues grans forces integrants de la coalició anaven per separat. PdCAT ho feia dins la plataforma impulsada pel president Puigdemont: *Junts per Catalunya*. Dins JxC s'agrupaven independents i militants del PdCAT. L'altre gran partit de l'independentisme, ERC, es presentava a les eleccions com a tal, agrupant alguns independents i destacats dirigents de MES i Demòcrates. I les CUP ho feien talment ho havien fet el 27-S de 2015.

3.2.2.- *L'espai polític cívic i social (i la seva incidència en el procés).*

Caracteritzat per una clara voluntat d'incidència i d'intervenció en el debat públic i en l'actuació política relativa al procés sobiranista, l'espai polític cívic i social ha mantingut una relació de confrontació i acord amb les institucions i partits favorables al procés. Han influït en el relat, han condicionat l'agenda política, han mobilitzat la ciutadania amb un discurs teòric i una pràctica de representació –o *performance*– com

⁷⁷ Destaca una portada del diari *Ara*, de 5 de novembre de 2017, en el qual destaca la pregunta: Llista o llistes? I descriu, breument, les tres opcions de les tres formacions polítiques més importants de l'independentisme: (1) Puigdemont vol una candidatura de país “amb tots els demòcrates”; (2) ERC planteja un JxSí ampliat però ho veu difícil i assumeix que anirà en solitari; i (3) La CUP no descarta cap opció i ho decidirà en assemblea diumenge que ve.

⁷⁸ Junqueras, Oriol. “A treballar per guanyar la llibertat”. *Ara*, 2 de novembre de 2017. En un paràgraf de l'article, Junqueras deixa clar el seu posicionament al respecte: “[...] Vull demanar als partits i a les entitats que facin tots la seva feina, cadascú al seu lloc, amb una sòlida unitat d'acció, I, per favor, ho demano per la concòrdia i l'harmonia de tots, prou de debats i polèmiques sobre com es presentarà cada partit a les eleccions. Prou, aquest debat només ens fa mal i ens fa perdre de vista tota la feina que cal seguir fent. Aquest episodi ja el vam viure i va ser nefast”.

mai abans s'havia vist a Europa⁷⁹. La influència dels actors inscrits en aquest espai també han intervingut en el procés a través d'actes públics consistents en col·loquis, debats, xerrades, presentacions de llibres relacionats amb el procés, campanyes temàtiques (pensions, dret a decidir, dèficit fiscal, peatges), que han contribuït a la difusió de les idees marc del procés. Com escriu Marina Subirats “Parlar del moviment independentista és parlar de l'acció de la societat civil catalana; per dir-ho més exactament, d'una bona part de la societat mobilitzada, decidida, empenyent amb totes les seves forces, d'una manera propera a l'obsessió, constituint-se en actor polític gairebé directe⁸⁰”.

Fins a quin punt els canvis polítics i socials que ha viscut la societat catalana als darrers anys han estat conseqüència de les grans mobilitzacions ciutadanes i de la consegüent narrativa que s'ha generat amb aquesta irrupció és difícil de saber. Però malgrat la dificultat en analitzar a dia d'avui aquest impacte, resulta evident, com assenyala Roger Buch, que les formes en que s'han expressat aquests moviments socials partidaris a la independència de Catalunya sobretot a partir del 2012, ha deixat expressions populars com la generalització de l'estelada com a bandera de l'independentisme⁸¹. L'Assemblea Nacional de Catalunya i Òmnium Cultural han estat dos actors de primer ordre dins el moviment sobiranista català tant per la presència pública com per la influència exercida sobre els líders polítics del moviment. També han estat expressions socials d'una gran força popular capaç de mobilitzar milers de persones i de forma constant. Però no han estat les úniques organitzacions que han tingut presència en el moviment.

A continuació farem una radiografia de les entitats que han esdevingut actors amb presència constant dins el moviment sobiranista català fora de les institucions però

⁷⁹ La pràctica de representació, com assenyala Sidney G. Tarrow, potencia i fa atractiva l'acció col·lectiva en la mesura que “añaden diversión o emociones a la política pública, además de contribuir a alentar la solidaridad a través de interacción de los artistas. Pero la principal razón por la que resultan atractivas es que alertan la rutina cotidiana de un modo que los manifestantes esperan que desarme, inquiete i trastorne a sus oponentes”. Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento...* Cit. Pàg. 180.

⁸⁰ Subirats, Marina. “La societat civil esdevé actor polític”. A Ubasart, Gemma i Seguró, Miquel. *En clau de procés. 11 conceptes polítics*. Barcelona: Herder. 2018. Pàg. 85.

⁸¹ Buch, Roger. “La influencia de las organizaciones Civiles en la configuración y resultado del 27S”. Marcet, Joan i Medina, Lucia (Eds.). *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis i cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017. Pàg. 187.

ahora connectades, ja sigui per una voluntat d'influència ja sigui per una necessitat de complementació.

3.2.2.1.- *Plataforma pel dret a decidir.*

El cicle de mobilitzacions que marquen bona part del procés sobiranista català té un dels seus orígens en la Plataforma pel dret a decidir⁸². Aquesta va néixer el 19 de desembre de 2005 amb l'objectiu principal d'organitzar una manifestació amb el lema "Som una nació i tenim el dret de decidir", finalment convocada el 18 de febrer de 2006. El moviment va agafar força quan es va posicionar clarament a favor de defensar i respectar el projecte d'Estatut d'Autonomia aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre del 2005. La Plataforma entenia que només aquest text reflectia la voluntat del poble català expressada a través dels seus representants legítims. Malgrat que tots els partits de l'arc parlamentari català —excepte el PP— van donar suport al text aprovat pel Parlament, únicament ERC i, de manera més passiva, Esquerra Unida i Alternativa (EUiA), van secundar-la. La resta de partits van al·legar que era el moment de negociar i no pas de manifestar-se. Pocs dies abans de la convocatòria, el 21 de gener, el líder de CiU, Artur Mas, havia trencat la unitat d'acció dels partits que havien donat suport parlamentari al text per tancar un acord amb el president del govern espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero. Aquest acord seria aprovat per les Corts espanyoles, tot modificant substancialment el text aprovat pel Parlament de Catalunya.

Pot afirmar-se, doncs, que l'origen contemporani del que esdevé el moviment reivindicatiu al voltant del dret de decidir prové de la negociació estatutària. Però la Plataforma pel dret a decidir no es va aturar el 18 de febrer de 2006. De fet, en aquests anys de mobilització de la PDD, es va plantejar una iniciativa que consistia en engegar una campanya batejada com "decideixo decidir". Aquesta va aconseguir reunir més de 60.000 signatures que tenien per objecte que el Parlament de Catalunya reclamés al Congrés dels Diputats el traspass a la Generalitat de la potestat per convocar referèndums en aplicació de l'article 150.2 de la Constitució⁸³. No es va aconseguir, però la

⁸² El treball més complet i documentat sobre la Plataforma pel Dret a Decidir és Vilaregut, Ricard. *Memòria i emergència en l'independentisme català. El cas de la Plataforma pel Dret de Decidir*. Tesis doctoral, Bellaterra, IGOP-UAB, 2011 [sense publicar. Vegeu: <http://ddd.uab.cat/record/103613>].

⁸³ Això mateix és el que va fer el Parlament el novembre de 2013, i es va debatre en el Congrés dels Diputats el 8 d'abril de 2014, amb el resultat de negar-se, el govern de Mariano Rajoy, a traspassar la competència a la Generalitat de Catalunya per a la celebració d'un referèndum.

companya va respondre perfectament a la difusió dels dos eixos centrals sobre els quals es subjectava el sentit d'existir de la Plataforma: la reivindicació de Catalunya com a subjecte polític i la seva capacitat per decidir per ella mateixa sobre tot allò que li afectés⁸⁴.

La gran virtut de la Plataforma va ser la de constituir-se com una eina d'agitació i conscienciació sobre el dret a decidir, sobre la necessitat de constituir-se i articular-se políticament en torn a un nou *demos* diferenciat del de l'Estat espanyol, a partir del qual exercir la sobirania. Un altre aspecte que marca la trajectòria, curta però intensa, de la PDD és que va saber guanyar-se la complicitat d'un gran nombre de voluntaris i va intermediar entre aquests voluntaris, les entitats, el món institucional i els partits, a partir de la irrupció d'un nou llenguatge, de la creació d'un nou marc cognitiu que tindrà un gran impacte social i facilitarà la transformació política i social que l'independentisme català anhelava.

La PDD es va estar preparant per oferir una resposta al carrer que evidenciés un rebuig a una sentència del Tribunal Constitucional, que ja s'albirava nociva pels interessos catalans. Però el llarg temps de deliberació del TC i les baralles internes dins la Plataforma van fer que la manifestació del 10-J de 2010, que marca el tret de sortida del procés sobiranista, no tingués presència de la PDD malgrat que si estaven presents tant l'argumentari com les complicitats que s'havien forjat anys enrere⁸⁵. I és que a partir de 2010 el moviment sobiranista català es comença a articular en torn a dos grans actors polítics: un de nou, l'Assemblea Nacional Catalana i un d'antic amb una llarga trajectòria, Òmnium Cultural.

3.2.2.2.- *Assemblea Nacional Catalana.*

Uns dels aspectes més rellevants de la diada de l'11 de setembre de 2012 és que irromp amb força un nou actor polític. Un nou actor sense el qual la volada que ha pres el dret a decidir i la voluntat de transformar en real la idea d'una consulta, no seria el mateix. Ens referim a la Assemblea Nacional Catalana (ANC), organitzadora i ànima de la manifestació que l'11 de setembre de 2012 va omplir massivament els carrers de

⁸⁴ López, Jaume. *El dret a decidir. La via catalana...* Cit. Pàg. 30.

⁸⁵ López, Jaume. *El dret a decidir. La via catalana...* Cit. Pàg. 35.

Barcelona amb una clara reivindicació: Catalunya, nou estat d'Europa⁸⁶. Per definir l'ANC ens servim de les paraules dels politòlegs Joan Subirats i Ricard Vilaregut. Aquests entenen l'ANC com una entitat que connecta, ni que sigui simbòlicament, “amb la tradició de l'Assemblea de Catalunya de 1970⁸⁷”. Té la virtut d'aglutinar “activistes del nou sobiranisme en una estratègia que combina elements d'*agit-prop* i de grup de pressió clàssic amb un discurs de transversalitat apartidista que pretén incidir en el debat independentista⁸⁸”.

Feta aquesta prèvia, no s'entén la signatura, per part del president de la Generalitat, del decret de dissolució anticipada del Parlament i la consegüent convocatòria de les eleccions del 2012, sinó és per l'èxit de la reivindicació duta a terme aquell 11 de setembre⁸⁹. El període de temps que va de la diada al 2 d'octubre de 2012 - 21 en total- van ser dies d'una intensitat política esfereïdora. D'una tensió i d'un impacte mediàtic brutal. Dies de declaracions i contradecaracions, que van acabar desembocant en una campanya electoral en la qual es va parlar, per primer cop i sense embuts, del dret a decidir. Encara que si hem de ser precisos en les dates, pel que fa a l'ANC no tot comença l'11 de setembre de 2012, encara que, això sí, tot sembla esclatar en aquella diada.

Tornem a fer retrospectiva, encara que sigui per uns instants, i ens situem al 10 d'abril de 2012, data en la que es tanca el cicle mobilitzador de les consultes locals amb una bona injecció moral. La celebració per la Conferència Nacional per l'Estat Propi, només vint dies després de tancar el cicle de consultes, i la seva posterior transformació en l'ANC, el maig de 2012, suposa assegurar la continuïtat d'aquest moviment sorgit, en gran mesura, de les consultes locals. Així que per fer-ho més institucional, més sonat i amb més garanties d'èxit, es busca el suport explícit per part dels partits polítics amb representació parlamentària. En aquest sentit, escriuen Guinjoan, Rodon i Santjaume,

⁸⁶ Sobre l'Assemblea Nacional Catalana i tot allò relatiu a la diada de l'11 de setembre de 2012, vegeu l'obra del periodista Pere Martí. *El dia que Catalunya va dir prou. Història inèdita de l'Assemblea Nacional Catalana*. Barcelona. Columna. 2012. Vegeu també Riba, Tian. *Camí sense retorn. Crònica d'una revolució*. Barcelona: La Mansarda. 2013.

⁸⁷ Subirats, Joan i Vilaregut, Ricard. *El debat sobre la independència de Catalunya...* Cit. Pàg. 517-518.

⁸⁸ Subirats, Joan i Vilaregut, Ricard. *El debat sobre la independència de Catalunya...* Cit. Pàg. 517-518.

⁸⁹ Només en dues ocasions anteriors s'havien avançat de forma notòria els comicis catalans, encara que en aquestes dues ocasions els mandats van ser de poc més de tres anys. El primer en dissoldre anticipadament la cambra va ser el president Pujol (legislatura 1992-1995). El segon, el president Maragall (legislatura 2003-2006). Aquest darrer va signar el decret després d'aprovar-se l'Estatut de 2006.

“la manifestació de l’11 de setembre podria ser entesa com aquest *impasse* entre la societat civil i la classe política⁹⁰”.

Val a dir que l’èxit aclaparador de la manifestació de l’11-S i el seguiment que de la mateixa fa la premsa internacional, va obligar als partits polítics i als seus líders a moure fitxa. El president Mas, que no va assistir a la manifestació, hi va donar suport explícit. Els líders d’ERC, IC-V, SI i partits extraparlamentaris com Reagrupament hi van ser presents. El Parlament de Catalunya va rebre a l’ANC i als alcaldes per la independència. Tot aquest sumatori de vivències fortament reivindicatives, van obligar al president Mas a anar a Madrid tot just uns dies després per exposar un acord parlamentari que passava per cercar un millor finançament per Catalunya. D’aquest acord se’n deia i se’n diu, encara avui, “pacte fiscal”. El resultat del viatge a Madrid és conegut: cop de porta, celebració de plenari al Parlament i convocatòria d’eleccions. Aquesta és, succintament, la seqüència dels fets que envolten l’11 de setembre de 2012. “La convocatòria d’eleccions després de la gran manifestació de l’11 de setembre del 2012 va escenificar el tancament del cicle mobilitzador que s’havia iniciat amb l’alternança del Govern tripartit, la redacció de l’Estatut, les primeres manifestacions pel dret a decidir i les consultes sobre la independència⁹¹”.

Amb tot, però, havia nascut l’ANC, que a partir d’aquest moment esdevindria, juntament amb Òmnium Cultural i l’Assemblea de Municipis per la Independència (AMI), un actor de primer ordre per la dinamització del procés. Teresa Bladé, citant Charles Tilly i Sidney Tarrow, afirma que el moviment independentista encaixa en la definició que fan els sociòlegs del que pot considerar-se un moviment social: campanya sostinguda de reivindicacions a través d’accions reiterades que difonen aquestes reivindicacions, basada en organitzacions, xarxes, tradicions i solidaritats que sustenten les activitats⁹².

El moviment sobiranista és, sobretot, un moviment ciutadà. Fa de la mobilització, de l’agitació, de la participació ciutadana, de la deliberació, del voluntariat i del reclam de democràcia el seu ADN. Una primera mostra de tots aquests elements posats al servei de la celebració d’un referèndum amb una pregunta clara sobre

⁹⁰ Guinjoan. Marc, Rodon. Toni, Sanjaume. Marc. *Catalunya, un pas...* Cit. Pàg. 49.

⁹¹ Guinjoan. Marc, Rodon. Toni, Sanjaume. Marc. *Catalunya, un pas...* Cit. Pàg. 51.

⁹² Bladé, Teresa. “El moviment independentista català, més enllà de la identitat i els càlculs econòmics”. *Anuari del conflicte social 2014*. Barcelona: Observatori del conflicte social, Universitat de Barcelona. 2014. Pàg. 404.

si els ciutadans de Catalunya eren o no partidaris d'un Estat independent dins el marc de la Unió Europea, és de naturalesa municipal. O local. S'enceta a Arenys de Munt, si ve no triga a tenir un efecte "taca d'oli". En pocs mesos, milers de ciutadans són cridats a les urnes en un colossal exercici de democràcia local que no només inclou una consulta, sinó que aquesta esdevé l'epíleg d'un seguit d'activitats relacionades. Debats sobre la independència, publicació i presentació d'informes, i llibres i taules informatives obertes a la ciutadania, busquen obrir espais de diàleg i participació entorn a la pregunta objecte de referèndum local.

El paper de l'Assemblea també és destacable com a moviment de pressió política. Primer va fer-ho amb el president Artur Mas, quan després de l'èxit del 9-N va ser compel·lit en públic perquè convoqués eleccions anticipades que permetessin rendibilitzar l'èxit del referèndum. Prou conegudes són les paraules de la presidenta de l'ANC, Carme Forcadell, cridant al president perquè posés les urnes⁹³. Després, a les principals formacions polítiques catalanes perquè formessin una coalició electoral amb la finalitat d'assolir una única llista independentista que defensés el resultat del 9-N i, per consegüent, visualitzés una única llista en favor del sí a la independència fet que atorgaria major visualització plebiscitària de les eleccions autonòmiques. De fet, aquesta llista unitària –que finalment va ser-ho tant en la mesura que la CUP es va quedar al marge– va comportar que la presidenta de l'ANC deixés el càrrec per formar part de la proposta electoral com a número dos per Barcelona, darrera de Raül Romeva.

Després de les eleccions, Carme Forcadell va ser nomenada presidenta del Parlament de Catalunya; esdevenint un dels objectius de l'espanyolisme més radical. Va ser imputada per rebel·lió i empresonada per permetre el debat sobiranista en seu parlamentària i facilitar la declaració unilateral d'independència. La mateixa sort va córrer el seu predecessor en el càrrec de president de l'entitat. Jordi Sánchez, persona vinculada al món acadèmic (professor de Ciència Política) i de l'activisme civil (va formar part de jove de la Crida), va substituir a Carme Forcadell al capdavant de l'ANC i va esdevenir una cara molt visible i representativa de l'independentisme cívic. Va ser empresonat –presó provisional– pocs dies abans del referèndum de l'1 d'octubre acusat d'un delictes de rebel·lió.

⁹³ "President, posi les urnes", va ser un dels crims que van suscitar major adhesió del que va pronunciar Carme Forcadell en l'exercici del càrrec de presidenta de l'ANC.

3.2.2.3.- *Òmnium Cultural*.

La seva condició d'entitat històrica del catalanisme es deguda a uns orígens que es remunten a l'11 de juny de 1961; any en que va veure la llum per defensar i protegir la llengua i la cultura catalana degut al genocidi cultural portat a terme durant la dictadura franquista. D'acord amb el principi de la unitat de l'Estat, la cultura catalana – i evidentment la seva llengua– era un element suficientment potent i capaç de distorsionar aquesta unitat, que també havia de ser lingüística i cultural⁹⁴. Aquesta unitat de l'Estat implicava la *reespanyolització* de Catalunya i el *finis Cataloniae*⁹⁵. Precedit per l'afer Gallinsoga⁹⁶ i els anomenats *Fets del Palau*⁹⁷, ocorreguts entre els anys 1959 i 1960; però també amarat per la necessitat de recuperar la llengua i la cultura popular a través d'iniciatives com l'aparició d'editorials com Edicions 62 o Enciclopèdia Catalana, el fenomen de la Nova Cançó o la revista Serra d'Or, *Òmnium Cultural* va ser impulsada en els seus inicis per sectors antifranquistes de la burgesia catalana. Els inicis d'*Òmnium* estan vinculats a noms rellevants i representatius de l'empresariat i el mecenatge català com Fèlix Millet i Maristany, Lluís Carulla i Canals, Joan B. Cendrós, Pau Riera i Sala i Joan Vallvé i Creus.

La necessitat d'expansió en el territori per portar a terme accions o activitats de caràcter cultural a més de la seva naturalesa associativa i el seu fort component popular, va fer que l'entitat s'obris a sectors professionals i tingués acceptació en molts professors i professores arreu del país.

⁹⁴ Per una aproximació històrica als inicis d'*Òmnium Cultural*, vegeu Fauli, Josep. *Els primers 40 anys d'Òmnium Cultural*. Barcelona: Proa. 2005.

⁹⁵ Vegeu, en aquest sentit, la crònica escrita pel periodista Josep Maria Soria en raó dels cinquanta anys d'*Òmnium Cultural* a les pàgines de *La Vanguardia*. Soria, Josep Maria. Cincuenta años de *Òmnium Cultural*. *La Vanguardia*. 10 de julio de 2011.

⁹⁶ L'afer Galinsoga fa referència a la figura de Luí Martínez de Galinsoga, que al moment dels fets era director del diari *La Vanguardia*, càrrec al qual havia accedit després de ser nomenat per un Consell de Ministres celebrat l'any 1939. Aquest va proclamar en públic una frase que ha passat a la història: “tots els catalans són una merda”. Va fer-ho després d'escollar que el mossèn Josep Maria Aragonès i Rebollar havia celebrat una missa en català a l'Església de Sant Idelfons de Barcelona. Després d'una campanya en contra de la figura de Galinsoga, va ser destituït com a director del diari. El règim va nomenar, com a nou director, Manuel Aznar Zubigaray, avi del qui seria president del Govern espanyol amb el PP, José Maria Aznar. Sobre l'afer Galinsoga, vegeu Polo, Xavier. “*Todos los catalanes son una mierda*” *Les grans gestes contra el franquisme*. Barcelona. Proa. 2005;

⁹⁷ Sobre els fets del Palau de la Música, vegeu les obres següents: Creixell, Joan. *Els fets del Palau i el Consell de Guerra a Jordi Pujol*. Barcelona: Edicions de la Magrana. 1982; Canals, Enric. *Pujol Catalunya. El Consell de Guerra a Jordi Pujol*. Barcelona: Pòrtic. 2013.

Però com assenyala Roger Buch, després d'una etapa de certa letargia, l'any 2003 Òmnium inicia una etapa de renovació que coincideix amb l'arribada de Jordi Porta a la presidència de l'entitat⁹⁸. L'any 2003 coincideix, també, amb l'any que l'independentisme institucional fa un salt de qualitat al Parlament amb el resultat d'ERC, que obté 23 diputats i es situa com a força decisiva gràcies a una aritmètica parlamentària que li permet decantar el govern cap al nacionalisme de CiU o el federalisme del PSC. L'assaig de governs tripartits en clau municipal i una promesa de reforma de l'Estatut d'Autonomia, que Jordi Pujol mai havia vist clara, decanten ERC cap a la formació d'una coalició d'esquerres. En aquest context polític, Jordi Porta accedeix al capdavant d'Òmnium cultural. És aleshores que, sense assolir un posicionament independentista, l'entitat comença a prendre part del debat polític català, sempre en favor d'assolir majors quotes de sobirania⁹⁹.

Hi ha un moment en el qual Òmnium esdevé el pal de paller del moviment cívic que s'està, aleshores, gestant al voltant del dret a decidir. La manifestació del 10 de juliol de 2010; manifestació que com s'ha explicat es transforma en un acte públic i cívic de protesta per la sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, és un salt de qualitat en les reivindicacions d'un moviment que, si ve des del municipalisme s'havia començat a revelar independentista, al carrer no s'havia explicitat com a tal. Però el lema de la manifestació sembla no deixar espai al dubte: "Som una nació, nosaltres decidim". L'apel·lació al *demos* català com a subjecte polític amb capacitat de decisió transformen el posicionament d'Òmnium i el situen com una entitat de referència en un moment de crisi interna de la PDD i quan encara no estava configurada l'ANC¹⁰⁰.

Amb l'arribada al capdavant de l'entitat de l'economista Muriel Casals, Òmnium fa explícita la seva aposta per la independència de Catalunya. Ho fa el 29 d'octubre de 2012 en la denominada Declaració de Santa Coloma en la qual s'assumeix, de forma pública i solemne, la defensa de l'Estat català com a solució a les problemàtiques derivades del sistema autonòmic espanyol i, més concretament, dels dèficits de

⁹⁸ Explica Roger Buch en nota a peu de pàgina que l'arribada de Jordi Porta a la presidència d'Òmnium Cultural respon a una operació clàssica "d'entisme" en la qual van participar professionals del Bloc d'Estudiants Independentistes (BEI), que allora van gaudir del suport de la majoria de delegacions territorial de l'entitat. Vegeu Buch, Roger. "La influencia de las organizaciones civiles...". Cit. Pàg. 201.

⁹⁹ Buch, Roger. "La influencia de las organizaciones civiles..." Cit. Pàg. 189.

¹⁰⁰ Buch, Roger. "La influencia de las organizaciones civiles..." Cit. Pàg. 190.

l'autogovern català¹⁰¹. El periodista Francesc-Marc Álvaro traça un perfil de Muriel Casals en raó de la seva mort el febrer de 2016, en el qual destaca els elements i valors que defineixen el procés en tant que conjunció d'actors com ara societat civil, institucions i partits. Concretament Álvaro escriu: “La presidenta d'Òmnium sabia que la regeneració democràtica provenia del carrer, però sempre va defensar la col·laboració lleial entre la societat civil, les institucions i partit. Cadascú havia de fer una part de la feina, sense excloure a ningú i enfortint les aliances estratègiques per tirar endavant¹⁰²”.

La vinculació d'Òmnium amb el procés sobiranista el porta a desplegar l'acció política col·lectiva en paral·lel a la creació i desplegament de l'ANC: ambdós s'han servit de la mobilització de la ciutadania, d'una retòrica pròpia del procés i d'una aposta per fer pedagogia sobre aspectes determinants de la independència de Catalunya i la captació de nova saba per donar suport al moviment independentista. També ha fet un important paper de pressió dels partits polítics i dels seus líders, sobretot després de convocatòries massives i que han permès visualitzar la potència del desplegament social de l'independentisme cívic. La presidenta d'Òmnium durant la major part del procés, Muriel Casals, també va incorporar-se a la llista de Junts pel Sí en la convocatòria electoral amb caràcter plebiscitari celebrada el 27-S de 2015. D'aquesta manera, tant l'ANC com Òmnium certificaven el paper de les entitats cíviques i socials al suport electoral d'una proposta clarament independentista.

El predecessor de Muriel Casals al capdavant d'Òmnium va ser l'empresari i activista Jordi Cuixart. Aquest va ser, al costat de Jordi Sánchez, un dels rostres visibles de l'independentisme cívic durant la segona part del procés sobiranista. Talment com el seu company, Cuixart va ser empresonat pocs dies abans del referèndum de l'1 d'octubre de 2017 imputat per delictes de rebel·lió i sedició.

3.2.2.4.- *Associació de Municipis per la Independència.*

L'impuls del procés des del món municipal o, dit d'una altre manera, el compromís dels ajuntaments, consells comarcals i diputacions provincials amb el dret a decidir i l'opció política del sobiranista no s'explica sense la implicació de dues associacions: una tradicionalment administrada des del nacionalisme vinculat a CiU

¹⁰¹ Buch, Roger. “La influencia de las organizaciones civiles...” Cit. Pàg. 190.

¹⁰² Álvaro, Francesc-Marc. “Muriel Casals, l'elegància del lideratge prepolític”. *Serra d'Or*. Núm. 675. Març de 2016. Pàg. 38.

primer i PdCat després: l'Associació Catalana de Municipis; l'altre creada expressament per aglutinar el món local expressament vinculat amb l'independentisme: Associació de Municipis per la Independència. En la mesura que aquesta es crea, ad hoc, per donar impuls al procés des del municipalisme independentista, començarem per definir-la segons el seu marc legal, fet que permetrà captar perfectament com aquesta associació esdevé un instrument de propulsió i cobertura del procés des de la política de proximitat. Val a dir que l'AMI es va constituir a Vic el 14 de desembre de 2011 i ben aviat va assolir la xifra de gairebé 800 municipis associats arreu de Catalunya. També estan adherides les quatre diputacions Provincials i els Consells comarcals.

Conforme a l'article 1 dels seus Estatuts, l'Associació de Municipis per la Independència està formada pels municipis i altres ens locals que voluntàriament s'hi adhereixin¹⁰³. La seva construcció, doncs, s'ha fet a partir d'adhesions voluntàries d'organismes de caràcter local. Això l'ha convertit en una organització clau en la promoció i organització de campanyes per la sobirania fiscal (que els municipis i ens de caràcter municipal paguin els seus impostos a través de l'Agència Tributària Catalana) i altres campanyes de naturalesa municipal pel impulsar el procés sobiranista com ara l'Assemblea d'Electes de Catalunya¹⁰⁴.

Des del punt de vista del procediment, serà el plenari dels municipis o ens qui ho decideixi per majoria absoluta dels seus membres. Això significa que l'adhesió no és un acte del govern, sinó de l'òrgan que millor reflecteix la majoria social i política del municipi. L'article 6 dels Estatuts explicita la finalitat de l'Associació: (a) esdevenir un ampli espai de debat on compartir idees, iniciatives (legals o cíviques), experiències, informació, eines de gestió i tot allò que pugui ser útil per dur al poble de Catalunya cap a la independència per tal d'assolir les plenes competències municipals; (b) fomentar i defensar els drets nacionals; (c) conscienciar a la ciutadania de la necessitat que Catalunya pugui exercir el seu dret a l'autodeterminació; (d) crear una xarxa de promoció exterior, principalment dins el marc de la Unió Europea; (e) promoure el finançament dels propis municipis; i (f) buscar sinèrgies en d'altres àmbits com l'empresarial i financer.

¹⁰³ Per veure tot allò relatiu als Estatuts de l'entitat, vegeu: www.municipisidependencia.cat/que-es-ami/estatuts/

¹⁰⁴ Segons la pàgina web www.aecat.cat, l'Assemblea d'Electes de Catalunya "està formada per tots els càrrecs electes del nostre país. Estem parlant d'alcaldes/ses, regidors/es, diputats/des al Parlament de Catalunya, diputats/des al Congrés, senador/es i eurodiputats/es. En aquests moments ostenten aquesta condició un total de 9.283 persones de diferents formacions polítiques...".

La rellevància política de l'AMI es veurà durant les negociacions per formar una llista unitària que permeti l'independentisme identificar-se clarament amb la opció del Sí triomfadora en el procés participatiu del 9-N. Un cop aconseguida la llista, el líder del moviment independentista local, Josep Maria Vila d'Abadal, implicat i protagonista de les negociacions per la llista d'unitat independentista, va deixar el càrrec el 17 de juliol de 2015. Carles Puigdemont, que llavors era l'alcalde de Girona, va agafar el relleu de Vila d'Abadal al capdavant de l'entitat sobiranista. Al seu torn el relleu de Puigdemont al capdavant de l'AMI, quan aquest va ser escollit President de la Generalitat, el va agafar l'alcaldesa de Vilanova i la Geltrú i diputada de Junts pel Sí, Neus Lloveras.

La influència del municipalisme en el procés sobiranista també es veu en la rellevància que pren una de les associacions municipalistes tradicionals, l'Associació Catalana de Municipis. Durant els anys d'impuls del procés, tant l'AMI com l'ACN aniran de la mà cercant complicitats entre el món local i les institucions nacionals per impulsar el procés. Fruit d'aquest impuls, sobretot arrel del paper dels alcaldes i les alcaldesses independentistes en el referèndum de l'1 d'octubre que els dos líders d'aquestes entitats, Neus Lloveras (AMI), alcaldessa de Vilanova i la Geltrú i Miquel Buch (ACN), alcalde de Premià de Mar, seran imputats pel Tribunal Superior de Justícia pel seu paper actiu en la dimensió local del referèndum. També seran citats a declarar judicialment, alguns altres davant la fiscalia del territori, els alcaldes i alcaldesses que van mostrar el seu suport al referèndum de l'1 d'octubre facilitant locals electorals municipals per les votacions.

3.3.- La capacitat discursiva del moviment sobiranista català. El control del relat.

El moviment sobiranista català s'ha servit d'un potent discurs mediàtic en el qual el paper dels mitjans de comunicació, en la seva funció de dispositius narratius, ha estat vital per la construcció de representacions socials vinculades a la projecció del dret a decidir com a eina central del procés. En els propers temes analitzarem en dret a decidir des d'una triple dimensió: jurídica, política i mediàtica. Però en aquest darrer punt d'aquest apartat volem fer menció al paper que la comunicació a través dels diversos mecanismes de difusió mediàtica avui existents, han contribuït a forjar un imaginari col·lectiu identificant Catalunya com a país i el dret d'aquest a ser consultat

sobre el seu futur col·lectiu i polític. El moviment sobiranista català sembla haver crescut a mesura que ha anat imaginant la seva nació tal i com havia explicat Benedict Anderson, quan afirmava que a mesura que una nació es va imaginant es va formant i es va solidificant¹⁰⁵.

Com es veurà a l'analitzar les diverses expressions del moviment sobiranista català al llarg del procés, sobretot en les diades que van del 11 de setembre de 2012 a 2016 i durant els processos participatius del 9-N o el referèndum de l'1 d'octubre de 2017, aquest moviment s'ha revelat com fenomen capaç d'imaginar i expressar la nació i el país. Precisament aquest ha estat el fil narratiu que ha fet transitar el moviment des del context semàntic de denúncia del fracàs de l'Estatut de 2006, a reivindicar el dret a decidir com a mecanisme per gestionar impostos, infraestructures o serveis. És a dir, en un primer moment, el dret a decidir opera com un mecanisme d'entesa amb l'Estat espanyol a partir del qual Catalunya ha de gaudir de certa sobirania per gestionar determinats recursos que entén que són fonamentals pel seu desenvolupament social i econòmic¹⁰⁶. Després el dret a decidir es revela com una opció vinculada a un seguit de drets democràtics que han de permetre conèixer el parer dels ciutadans sobre la relació entre Catalunya i l'Estat espanyol.

Efectivament, a mesura que la política catalana ha virat cap a la posmodernització¹⁰⁷, l'estratègia comunicativa del moviment independentista s'ha centrat en tres objectius molts clars que anirem observant al llarg d'aquest treball: (1) defensar la legitimitat i la legalitat del dret a decidir; (2) eixamplar la base social per, arribat el moment de la consulta o referèndum, assolir la majoria requerida i (3) internacionalitzar la reivindicació del dret a decidir i, en general, del procés sobiranista català. Tanmateix, la postmodernització de la comunicació en l'àmbit de la política catalana, ha generat en el ciutadà la necessitat d'identificació en moviments cívics i

¹⁰⁵ Fem referència a l'obra d'Anderson, Benedict. *Comunitats imaginades*. Carrotja: Editorial Afers. 2005.

¹⁰⁶ Vegeu el treball de Gili, Ricard. "El nacionalisme és això, un retorn a la tribu: legitimació i deslegitimació de la Via Catalana a la premsa diària a través de l'anàlisi de l'enquadrament i les estructures semionarratives". *Comunicació: Revista de Recerca i d'Anàlisi, Societat Catalana de Comunicació*. Institut d'Estudis Catalans. Pàg. 93-110.

¹⁰⁷ Manllevem l'expressió que, aplicada a la dimensió narrativa del procés sobiranista, utilitza Carles Pont. Vegeu Pont, Carles. "El món ens mira? Mites i realitats de la representació mediàtica del procés català a la premsa "nacional" i estrangera". A Capdevila, Joaquim i Lladonosa, Mariona. *Narracions mediàtiques del catalanisme. De l'Estatut del 1979 al procés sobiranista*. Barcelona: Editorial UOC. 2016. Pàg. 37 a 59.

socials que han estat els impulsors del procés. Com escriu Carles Pont “aquestes entitats han esdevingut clau en el canvi de posicionament d’algunes formacions polítiques, el trencament d’altres i la generació d’un relat favorable cap al procés català que ha traspassat fronteres¹⁰⁸”.

Però la lluita pel relat, com tractarem també d’analitzar durant tot el treball, no ha estat pacífica. L’opinió pública espanyola, talment com va fer amb el procés de negociació i aprovació de l’Estatut de 2006, ha contribuït de forma determinant a la configuració d’un clima d’opinió desfavorable centrat en un negacionisme de contorns jurídics: *inconstitucionalitat d’allò que els catalans i les catalanes pretenen fer*¹⁰⁹. La premsa espanyola contrària al procés ha tingut un paper fonamental en la contribució d’un relat de demonització de l’independentisme català que ha calat, primer en la política espanyola defensora a ultrança de la unitat d’Espanya i, després, de l’alta judicatura espanyola que irromp en el procés després de la criminalització del 9-N. A partir d’aquí entrarà en joc el desplegament de la via penal per perseguir la dissidència política i tractar l’independentisme d’enemic.

El poder del relat negacionista dels mitjans de comunicació espanyols s’ha vist contrarestat per l’articulació d’un gran sistema mediàtic català que no només s’ha limitat a la posició hegemònica de TV3, sinó que “està conformat per un gran nombre de publicacions, diaris i ràdios públiques i privades de diferents àmbits ideològics i amb diferents continguts, capaç de conformar una esfera comunicativa que comparteix discursos i on, en diferents graus, l’independentisme ha trobat l’espai on incubar-se, autorepresentar-se i imaginar el futur¹¹⁰”. Aquesta situació es dona i s’ha donat en la mesura que el moviment sobiranista català i el seu espai comunicatiu és *proactiu*. En altres paraules, que són les paraules de Maria Corrales Pons, “no responen a decisions alienes sinó que prenen la iniciativa per imposar als demés la seva pròpia agenda; en segon lloc, són universals, és a dir, es dirigeixen transversalment a tota la ciutadania de

¹⁰⁸ Pont, Carles. “El món ens mira?... Cit. Pàg. 57.

¹⁰⁹ Com es veurà al llarg dels capítols que conformen la segona part del treball dedicat a la “pràctica” del procés i tal i com s’ha vist en el capítol destinat a la reforma de l’Estatut de 2006, l’opinió pública espanyol ha alimentat un doble discurs centrat en dues premisses que la classe política de l’Estat espanyol ha acabat fent seves durant tot el procés sobiranista català: (1) l’exercici del dret a decidir és “il·legal” en la mesura que no el recull la Constitució i (2) exercir-lo suposaria atemptar contra el principi immutable de la unitat de l’Estat espanyol.

¹¹⁰ Domènech, Xavier. *Hegemonías. Crisis, movimientos de resistencia y procesos políticos. (2010-2013)*. Madrid: Akal. 2014. Pàg. 291.292.

qualsevol gènere, edat o afiliació; i, finalment, responen a l'interès general de la comunitat civil¹¹¹”.

A la *proactivitat* del moviment sobiranista se li ha d'afegir un altre ingredient; segurament el més important de tots: la seva credibilitat. Una credibilitat jurídica i política en la mesura que allò que es proposa no només és conforme a dret, a més és viable i positiu en termes polítics. Com veurem a continuació, l'*storytelling* del moviment sobiranista ha estat capaç de subministrar credibilitat a la narració i s'ha guanyat la confiança d'una bona part de la base social i dels mitjans de comunicació. Per altra banda, el relat ha anat acompanyat d'una estratègia comunicativa o *framing* que ha estat capaç de seleccionar aspectes de la realitat social i política catalana per (1) definir un problema, (2) interpretar la causa del problema, (3) fer-ne una avaluació moral i (4) recomanar una solució¹¹².

L'anàlisi del relat i el seu enquadrament serà un anàlisi complementari de l'anàlisi principal, de naturalesa jurídica i política, del procés sobiranista català. Però no per superficial esdevé menys important. Ho és en la mesura que aquesta lluita mediàtico-narrativa, aquesta voluntat de control del relat, condiona la perspectiva política del procés. I no oblidem que, malgrat que aquest és una anàlisi bàsicament jurídica, tampoc pot prescindir de la dimensió política del procés. De fet, el procés sobiranista català abraça aquesta triple dimensió: jurídica (i judicial), política i mediàtica. Qualsevol de les tres dimensions, que pot ser susceptible d'estudi per separat, no pot prescindir de les altres dues si vol gaudir de tots els elements d'anàlisi que poden ajudar a construir una visió el més completa possible del que han estat els anys centrals de gestació, desplegament i desenvolupament del procés sobiranista català.

¹¹¹ Corrales, Maria. “Soberanismo en la era de la *insoberanía*. El surgimiento del pueblo soberano catalán: una perspectiva discursiva y performativa”. Barcelona. *Anuari del Conflict Social*. 2014. Pàg. 821. En relació a la importància de les xarxes pel moviment sobiranista, vegeu també Ramon Cotarelo quan afirma “[...] *el movimiento independentista, que le ha dado el ser, se ha fraguado y ha prosperado y se ha consolidado en las redes. Esto es tanto más importante cuanto que, aunque España ocupa uno de los últimos lugares de Europa en la penetración de internet, con el 77% (Reuters, 2017) la densidad del tráfico catalán es muy elevada. Verdad es que aquellas tenían parte del camino hecho con el tupido entramado de instituciones de la sociedad civil catalana que, simplemente, se ha virtualizado. De hecho, la acción colectiva independentista es un caso práctico evidente de lo que Howard Rheingold llama Smart Mobs o “multitudes inteligentes”*”. Cotarelo, Ramon. *España quedó atrás*. Barcelona: Ara Llibres. 2018. Pàg. 36.37. Vegeu, també, l'autor citat per Cotarelo, Rheingold. Howard. *Smart mobs. The Next Social Revolution*. Cambridge, M.A.: Basic Books. 2002.

¹¹² Corrales, Maria. “Soberanismo en la era de la *insoberanía*... Cit. Pàg. 822.

CAPÍTOL 4

El suport doctrinal del dret a decidir. Concepte, enquadrament i marc teòric aplicable.

La insatisfacció generada per l'intent frustrat de cercar un encaix jurídic i polític de Catalunya dins el marc constitucional a partir d'una reforma estatutària, transforma el debat social i polític a l'Estat espanyol. El polaritza. El judicialitza. Però no per polaritzat i judicialitzat, el debat deixa de ser proper i transversal, si més no en l'àmbit català que és on sorgeix el procés sobiranista. En efecte, és a partir de l'any 2010 que en la política catalana irromp un nou concepte que la política espanyola ja coneixia d'ençà del Pla Ibarretxe: *el dret a decidir*¹¹³. El procés sobiranista català no és pot explicar sense el dret a decidir i el dret a decidir és indestriable del procés sobiranista català. Les dues realitats van lligades, per bé que com veurem al final del treball el procés sobiranista es recolzarà sobre un dels conceptes que més polèmica ha despertat en el desenvolupament del cas català, precisament vinculant-lo al dret a decidir: el dret a

¹¹³ Com explica Jaume López el dret a decidir impulsat a part de l'eclosió del Pla Ibarretxe i el dret a decidir que irromp en la política catalana a partir de la STC 31/2010 del TC tenen diferències i matisos. En aquest sentit, el dret a decidir impulsat pel Lehendakari es basava en tres pilars: (1) l'afirmació de l'existència d'un poble basc i la constatació que aquest poble es troba dividit geogràficament en set territoris, articulats en tres àmbits jurídic-polítics diferents ubicats en dos estats; de manera que és el poble basc en el seu conjunt el que té dret a decidir, encara que els ciutadans de cada un d'aquests set territoris puguin ser consultats per separat i s'hagi de respectar la decisió autònoma de cada una de les parts. La comunitat d'Euskadi, formada per tres d'aquestes set parts, planteja amb la proposta d'Estatut tenir una lliure associació amb l'Estat espanyol compatible amb el desenvolupament d'un Estat plurinacional i asimètric. (2) El dret a decidir s'exercirà mitjançant la celebració d'un referèndum fet que implica la lliure determinació del marc polític-institucional, (3) fet que inclou la possibilitat de convertir-se en un nou Estat previ procés de negociació amb l'Estat espanyol. Vegeu López, Jaume. *El derecho a decidir. La vía catalana...* Cit. Pàg. 19-20.

l'autodeterminació. Per aquest motiu serà necessari fer-ne menció, ni que sigui per diferenciar-lo del dret a decidir i d'un altre dret que s'ha situat en el debat acadèmic dels darrers anys: *el dret de secessió*. Tots aquests drets seran abordats en les properes pàgines d'aquest treball.

Amb voluntat de retornar al fenomen del dret a decidir –que serà l'objecte d'anàlisi del present capítol–, el Dret Constitucional i la Ciència Política dels darrers anys no han estat aliens a aquesta nova realitat que ha transcendit del marc purament teòric i jurídic i s'ha instal·lat, també, en un àmbit social i comunicacional. Pot afirmar-se, doncs, que el dret a decidir –i això és el que argumentarem en aquest capítol del treball– hagi complert diverses funcions en el procés sobiranista: la teòrica, la social, la jurídica i la mediàtica. Totes han de ser analitzades per tenir-ne una visió global, malgrat que cada una d'aquestes funcions avarca un àmbit concret. La dimensió teòrica pretén oferir un marc interpretatiu que permeti diferenciar el dret a decidir d'altres aspiracions socials i polítiques. La dimensió jurídica ha de permetre la construcció i consolidació del concepte per atorgar-li validesa legal. La dimensió social conforma aquesta voluntat o aspiració expressada a partir del que hem anomenat el moviment sobiranista català. Finalment, la dimensió comunicacional se'ns presenta com el marc cognitiu a partir del qual s'enquadra l'aspiració social i el consegüent debat polític.

Un matís. Mentre que les dimensions social i jurídica formaran part d'altres capítols d'aquest mateix treball¹¹⁴, tot seguit ens centrarem en els àmbits mediàtic i teòric. En la mesura que aquestes dues dimensions del dret a decidir esdevenen genèriques, hem preferit tractar-les en un àmbit d'anàlisi que l'hem concebut des d'una vessant molt més global, per bé que en el moment de servir-nos d'exemples, aquests els hem centrat en el cas català.

4.1.- Origen de la demanda. El dèficit d'acomodació.

Tota aspiració de modificació de l'estatus quo parteix d'una insatisfacció. Quan el Quebec inicia un trajecte que el porta a celebrar fins a dos referèndums ho fa en un

¹¹⁴ Concretament ens referim als capítols 6 i 7 pel que fa a la dimensió jurídica del dret a decidir dins en marc constitucional espanyol i de la Unió Europea. Pel que fa a la dimensió social ens remetem a la segona part del capítol 9 i a determinats apartats dels capítols 10 i 11.

context que major demandada de *souveraineté*. El mateix succeeix amb Escòcia, que acabarà celebrant un referèndum en el marc d'una reivindicació a l'epicentre de la qual hi haurà la *devolution*. Ambdós casos la reivindicació d'exercir el dret a decidir, malgrat que exactament no s'utilitzi aquesta expressió en cap de les dues realitats¹¹⁵, parteix d'una necessitat de la comunitat afectada per un *déficit d'acomodació*¹¹⁶ de vehicular a través del principi democràtic la necessitat de fer efectiva una demanda política propulsada per una “minoría permanent” que ha quedat exclosa i insatisfeta del que s'ha anomenat “domini de la majoria”. Per Michael Keating, aquest conflicte entre l'Estat i el nacionalisme minoritari resideix un dels problemes centrals de la teoria nacionalista¹¹⁷.

En efecte, la problemàtica que acabem d'exposar és una de les característiques inherents als Estats plurinacionals. Amb independència de la seva estructura institucional o del disseny constitucional que el legislador hagi concebut amb major o menor encert, l'Estat plurinacional esdevé un espai en el qual podem identificar diferents nacionalismes en conflicte¹¹⁸. Un Estat plurinacional, com explica Josep Costa, “pot adoptar diferents formes i estructures per tal de concedir un estatus equivalent a la minoria o minories nacionals i a la nació de la majoria¹¹⁹”. Tradicionalment ha estat el federalisme qui ha aportat la solució habitual per evitar la imposició de la lògica majoritària tot cercant, a partir de mecanismes associats al

¹¹⁵ L'expressió dret a decidir, com a tal, no està present en els processos sobiranistes del Quebec i Escòcia. De fet, el concepte va tenir poca rellevància política i mediàtica. Només en el cas escocès, a l'inici de les reivindicacions formulades per l'SNP (Partit Nacionalista Escocès) el dret a decidir va aparèixer en el document promogut pel Govern d'Alex Salmond *Choosing Scotland's Future – A National Conversation* (2007) on s'utilitza l'expressió *Right to decide*.

¹¹⁶ El concepte *déficit d'acomodació* s'ha s'utilitzarà per descriure aquelles situacions en les quals un Estat territorialment descentralitzat, amb comunitats nacionals de base territorial dotades de característiques socials, lingüístiques, culturals i econòmiques pròpies, engegen una demanda de major reconeixement d'autogovern i major capacitat de decisió política com a subjecte polític autònom (self rule) en el conjunt de l'Estat (*shret rule*). Vegeu, entre d'altres, López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático en el Siglo XXI”. AAVV. *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier. 2015. Pàg. 19-20.

¹¹⁷ De fet, Keating afirma, com a estadi previ del conflicte entre els dos actors polítics enfrontats –Estat i nacionalisme minoritari– el fet que aquest darrer “[...] supone la negación de las reivindicaciones exclusivas por parte del nacionalismo estatal y la afirmación de los derechos nacionales de autodeterminación para los grupos incluidos en él”. Vegeu Keating, Michael. *Naciones contra Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*. Barcelona: Ariel Ciencia Política. 1996. Pàg. 31.

¹¹⁸ Costa, Josep: *O secessió o secessió. La paradoxa espanyola davant l'independentisme*. Barcelona: Acontravent. 2017. Pàg. 27.

¹¹⁹ Costa, Josep: *O secessió...* Cit. Pàg. 30.

principi federal, l'harmonització de demandes sorgides de les minories. Però la convivència entre nacionalismes requereix un plus més; allò que Costa anomena “justa distribució de dignitats¹²⁰”. És a dir: resoldre un conjunt d'assumptes que van des de la regulació d'elements simbòlics a la justa compensació de competències entre l'Estat i les nacions o nació minoritària. Tanmateix, l'Estat no pot privilegiar una nació per damunt d'una altra. Però tampoc pot marginar una nació en relació les altres.

Un altre aspecte rellevant dels Estats plurinacionals és que per vehicular aquestes demandes a nivell polític, sorgeixen partits que les representen, les fan seves i les defensen. Això és el que passa a l'Estat espanyol, talment ha succeït al Quebec i Escòcia. Obviar que en el sistema polític espanyol coexisteixen forces polítiques nacionalistes i independentistes fortament implementades en els seus respectius territoris amb demandes polítiques arrelades a la societat, és no tenir una visió real, actualitzada i global del sistema polític espanyol i del funcionament dels actuals Estats plurinacionals com Bèlgica, Canadà o el mateix Estat espanyol¹²¹. Aleshores sorgeix la pregunta: què succeeix quan el federalisme –i en el cas espanyol, el model autonòmic– es revela insuficient per oferir respostes satisfactòries al dèficit d'acomodació?

Cal tenir en compte que la insatisfacció amb la pregunta formulada, que per nosaltres es respon a partir la pròpia experiència de la reforma de l'Estatut, altera les preferències dels ciutadans fins a consolidar un nou sistema de partits català a partir d'una doble transformació: major fragmentació i major polarització¹²². Ho hem vist a l'analitzar l'evolució dels partits polítics. Però no està de més reincidir en el fet que la posició de l'Estat davant la demanada del dret a decidir ha portat a partits que fins fa pocs anys havien reclamat la superació del dèficit d'acomodació català a partir d'una reforma estatutària a fer-ho a partir de postulats independentistes unilaterals¹²³. En tots els cassos –parlem, bàsicament, de CDC, ERC i, en menor mesura de les CUP– aquest salt s'ha fet a partir de defensar que per encarar la solució a aquest dèficit, abans s'havia

¹²⁰ Costa, Josep: *O secessió...* Cit. Pàg. 30.

¹²¹ El federalisme plurinacional –diu Enric Fossas Espadaler- troba la seva expressió fonamental en la presència de forces polítiques nacionalistes que es troben fortament implantades en els seus respectius territoris y a més juguen un paper decisiu en el conjunt del sistema polític estatal. Vegeu Fossas, Enric i Requejo, Ferran. “Introducción”. *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta. 1999. Pàg. 11.

¹²² Rodon, Toni i Sanjaume, Marc. “Un passeig pel Saló dels Passos Perduts: l'evolució del debat territorial a Catalunya”. *Debats*. Volum 131/1. 2017. Pàg. 99.

¹²³ Rodon, Toni i Sanjaume, Marc. “Un passeig pel Saló...” Cit. Pàg. 101.

d'exercir el dret a decidir. Mai la unilateralitat passava per no donar la veu a la ciutadania.

Frustrada, doncs, la reforma del marc constitucional a partir d'un nou Estatut que fes efectiva i satisfactòria aquesta acomodació, des de la teoria política s'han obert diverses vies o opcions que permeten superar el repte fonamental d'acomodar les minories permanents de base territorial. Sempre dins un context democràtic, aquestes minories han rebut, per part de la literatura jurídic-política, el tractament de nacions sense Estat¹²⁴. I sempre o quasi sempre, aquestes vies i opcions –ara també en direm reivindicacions– han expressat l'existència un problema que és, per damunt de qualsevol altre cosa, un problema de clara dimensió democràtica. De tal forma que l'eix discursiu de naturalesa reivindicativa ha basculat des de la tradicional posada en valor del fet diferencial –protagonista del debat polític del passat– a l'actual demanda de mecanismes democràtics que permeti canalitzar les solucions polítiques i jurídiques a les demandes expressades. És aleshores quan l'estol reivindicatiu pot agrupar-se sota el denominador comú de dret a decidir.

Com adverteix Jaume López, aquestes reivindicacions apel·len a un nou dret¹²⁵. Un dret que no està previst explícitament en cap norma ni tractat, però que neix en la vida jurídica com una demanda políticament formulable. Antecedents no en falten. En el context occidental trobem avui referents d'aquesta demanda de clara dimensió democràtica emparada en un no menys clar recolzament social i polític suficientment ampli com per fer-se efectives en el Quebec, Escòcia, Groenlàndia, Euskadi, Irlanda del Nord, Flandes i Catalunya. En les reivindicacions de totes aquestes nacions sense Estat sembla guiar-les un objectiu: la creació de nous marcs legals que responguin a principis als quals l'ordenament del que formen part no els ofereix resposta satisfactòria. Però aquest no és un procés fàcil; al contrari. Esdevé un procés extraordinari al qual el dret internacional, com explicarem més endavant, no regula els processos de ruptura o de

¹²⁴ Des d'un punt de vista empíric –escriu Jaume López– les demandes secessionistes amb un major grau de recolzament social tenen comuns denominadors que passen per:

- 1.-Llengua o religió diferent de la llengua o religió majoritàries a la resta de l'Estat.
- 2.-Història amb institucions polítiques pròpies vigents al menys fins l'Edat Moderna.
- 3.-Sistema institucional que en el present permet articular políticament la voluntat majoritàriament expressada a partir d'algun tipus de descentralització política que genera un sistema de partits propis.

Vegeu López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...”. Cit. Pàg. 22. Del mateix autor, vegeu “Noves estatalitats i processos de sobirania”. *Idees. Revista de temes contemporanis* (monogràfic). Generalitat de Catalunya: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2010.

¹²⁵ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 22-23.

canvi constitucional; el que regula són els efectes i conseqüències jurídiques quan la ruptura o el canvi ja s'ha produït¹²⁶.

Per altra banda, la dimensió teòrica del dret es veu complementada, com hem insistit a l'inici d'aquest apartat, per una dimensió comunicativa o mediàtica. És el que tractarem a continuació.

4.2.- La importància del llenguatge en el procés polític. La construcció teòrica del dret a decidir.

El dret a decidir és un neologisme que neix en l'àmbit mediàtic però que ben aviat es comença a fer un lloc en el discurs polític. Aquest és un èxit indiscutible del moviment sobiranista català. Va escriure Sidney G. Tarrow, citant William Gamson sociòleg expert en discurs polític i mitjans de comunicació de masses, que una de les modalitats de discurs típic dels moviments socials es construeix entorn a un *marc d'injustícia*¹²⁷. És a dir: convergir col·lectivament dins el marc d'una situació que esdevé injusta. Allò que hem titllat abans de *dèficit d'acomodació*. Tarrow mateix ho entén així: “[...] *La actividad clave de los movimientos sociales consiste en inscribir agravios en marcos globales que identifican una injusticia, atribuir responsabilidades de esta a otros y proponer soluciones*¹²⁸”. En aquest sentit, el dret a decidir irromp com un nou marc cognitiu que apel·la a un dèficit, a una injustícia, a una tirania de la majoria que reclama ser superada a partir de possibilitar una realitat sociopolítica diferent.

Però el dret a decidir també esdevé una nova expressió que no té un reconeixement exprés com a concepte tècnic en l'àmbit del dret i en el de la ciència política; camps, ambdós, on desplega els seus efectes. Però com diu Josep Maria Vilajosana aquesta afirmació és certa a mitges¹²⁹. Que l'expressió no ha estat

¹²⁶ Pons, Xavier. “El denominado derecho a decidir y el derecho internacional” *¿Existe el derecho a decidir?* Barcelona: Tibidabo Ediciones. 2014. Pàg. 91

¹²⁷ Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento...* Cit. Pàg. 256. L'obra de Gamson a la qual es refereix Tarrow és. Gamson, William. “The Social Psychology of Collective Action”. A Aldon D. Morris i Carol McClurg Mueller (Eds.). *Frontiers and Social Movements Theory*. New Haven: Yale University Press. 1992. Pàg. 53 a 76.

¹²⁸ Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento...* Cit. Pàg. 256.

¹²⁹ Vilajosana, Josep Maria. “Principi democràtic i justificació constitucional del dret a decidir”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. Barcelona. Núm. 19, abril 2014. Pàg. 181.

reconeguda tècnicament en contextos jurídics, és cert. Però no és menys cert que dos moviments nacionals com Escòcia i Euskadi l'han utilitzat per expressar la voluntat de consultar el poble (Escòcia) o desmarcar-se d'un moviment violent d'alliberament nacional (Euskadi). A Catalunya l'expressió apareix amb força l'any 2006, en plena negociació de l'Estatut, i agafarà volada i esdevindrà d'ús generalitzat a partir dels moviments socials¹³⁰; sent el primer d'ells la Plataforma pel Dret a Decidir, tal i com hem explicat en el capítol anterior.

Una primera conseqüència és que si bé fóra de Catalunya el dret a decidir serà una expressió utilitzada des de les institucions –o sigui de dalt a baix–; a Catalunya serà al contrari: de baix a dalt. Una segona conseqüència és que en tant que neologisme, el dret a decidir és una expressió dotada d'una forta ambigüitat. Això comporta un avantatge de primer ordre: la utilització que en fan tant des dels moviments socials com de les declaracions polítiques que el defensen, permet que diferents posicions, inclús estant allunyades ideològicament, se'n sentint còmodes. La possibilitat de consens, doncs, és més amplia que si s'utilitzés una expressió amb un sol significat. Tanmateix, en la mesura que l'autodeterminació és una expressió que arrossega un seguit de connotacions polítiques que no sempre desperten les simpaties de la comunitat internacional, el dret a decidir s'allunya d'aquesta visió colonial, malgrat que com explicarem més endavant en segueixi connectat.

Això no treu el potencial mediàtic que l'expressió dret a decidir assoleix¹³¹. En qualsevol procés polític el llenguatge esdevé un aliat indispensable. Un eina de seducció. Un univers paral·lel usat, també, per guanyar la batalla de les idees, que és la batalla de la democràcia. Es tracta de fixar marcs conceptuals que acabin influïent en la percepció de la ciutadania, que marquin el devenir sintàctic de l'agenda política i que creïn codis imaginaris a partir dels quals un associï un determinat mot amb un concret escenari polític. De fet, la utilització del llenguatge amb finalitats polítiques i estratègiques no és una novetat del procés català. Ha estat així al llarg de la història¹³².

¹³⁰ Vegeu Vilarregut, Ricard. "El dret a decidir com a estratègia de moviment". *Monogràfic sobre el dret a decidir. Ambits de Política i Societat*. Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs. 2013.

¹³¹ Com explica Jaume López, el dret a decidir no té un origen que respongui a una operació de màrqueting polític, sinó més aviat en la voluntat d'aconseguir un terme transversal i de consens; primer en clau interna del propi moviment per, segon, millorar d'acord amb una estratègia calculada, la seva difusió externa. Vegeu López, Jaume. *El derecho a decidir. La vía catalana...* Cit. Pàg. 41-42.

¹³² El mateix George Orwell va escriure un assaig on alertava de l'ús pervers del llenguatge polític. Vegeu Orwell, George. *El poder y la palabra. 10 ensayos sobre lenguaje, política y verdad*. Barcelona: Debate.

Però l'actual context polític, el fet que a Catalunya mateix es parlin dues llengües, es presta a situacions on una sola paraula pot tenir molts significats. O una expressió en pugui substituir una altre que, malgrat ser-ne subtilment diferent, no deixa de tenir idèntic significat.

És aquí on s'emmarca, a parer nostre, l'encert de la denominació dret a decidir. Hi ha qui afirma que “la popularització de l'expressió dret a decidir és un dels grans triomfs del sobiranisme¹³³”. Ho és en la mesura que “situa el debat en termes de drets democràtics i li treu la càrrega política del més clàssic dret a l'autodeterminació”. I acaba: “És molt més difícil estar contra el dret a decidir com a principi que contra la independència”. Però també és un encert en el pla jurídic. Ho és perquè comporta allunyar-se dels supòsits –entre els quals no estaria Catalunya– que equiparen l'exercici d'autodeterminació en la seva visió més tradicional que resta sotmesa a causes de colonització o supòsits de subjugació, per entrar en una dimensió on el principi democràtic assoleix un paper determinant. Tal actuació en el pla semàntic és el que en la teoria de la comunicació s'anomena *enquadrament*. I la disputa per l'enquadrament forma part de la batalla política¹³⁴.

4.2.1.- *La transcendència política del marc conceptual.*

La pragmàtica del discurs és aquella disciplina lingüística que estudia l'ús del llenguatge tot posant èmfasi en els factors extralingüístics com ara els interlocutors, la intenció comunicativa, el context o el coneixement del món. És a dir: la pragmàtica enfoca l'objecte d'estudi en funció de la determinació del context, el coneixement de la intenció del parlant i l'establiment dels implícits que ha de descabdellar l'oient. Es parteix d'un principi universal; principi que no és aliè al dret ni a les relacions polítiques: el principi de coherència. Aquest opera a partir de la base que un discurs és una seqüència coherent de frases i d'altres elements que conformen el que és una

2017. Una obra més actual en aquest sentit, que cita sovint al mateix Orwell, és la del periodista i president de l'influent *The New York Times*, Mark Thomson. *Sin palabras. ¿Que ha pasado con el lenguaje de la política?* Barcelona: Debate. 2017.

¹³³ Fem referència, en aquest punt, al reportatge publicat, el 3 de novembre de 2013, pel diari *Ara*: “Xoc de paraules. La batalla semàntica del procés en 38 paraules”. Crònica signada pels periodistes Oriol March i David Miró.

¹³⁴ López, Jaume. *El dret a decidir: clar i català*. Barcelona: *Ara*. 4 d'octubre de 2014.

narrativa. I la narrativa o discurs –sobretot quan aquest és polític– s'utilitza per manipular, legitimar, exercir o resistir el poder i la dominació. Això és el que estudia una altre variable de la lingüística com és l'anàlisi crítica del discurs.

Però el que ens interessa destacar en aquest apartat és el marc interpretatiu d'una determinada informació. Allò que el lingüista George Lakoff en diu els *frames*: marcs referencials o paquets informatius emmagatzemats en la memòria que contribueixen a mantenir, mitjançant l'actualització i reconstrucció de l'experiència, el flux d'informació que permet mantenir la coherència¹³⁵. És allò que els cognitivistes anomenen inconscient cognitiu¹³⁶. També ho coneixem per mitjà del llenguatge: cada paraula, cada expressió, es defineix i assoleix forma a partir d'un marc conceptual. Quan escoltem una determinada paraula, s'activa aquest marc –o grups de marcs– en el cervell de forma tal que, en darrera instància, el que s'està invocant és una determinada forma d'entendre el món¹³⁷. Dels marcs Lakoff també en diu narratives. I les narratives –seguim amb Lakoff– tenen un gran poder de persuasió en la mesura que esdevenen estructures conceptuals (estereotips, imatges, temes, icones...) que mantenen un vincle molt estret amb el món emocional del receptor¹³⁸.

El dret a decidir esdevé un marc mental, un enquadrament o *frame* que ha assolit un fort impacte social, fins al punt que ha rebut una ferma adhesió de la ciutadania en la mesura que ha compartit la part essencial del seu missatge: decidir per ells mateixos entorn a les qüestions que més els afecten, inclosa la pertinença de Catalunya dins l'Estat espanyol. Aquest *treball emocional*, en paraules de Tarrow, implica canalitzar vectors com les emocions que esdevenen el vincle o punt de trobada entre les idees culturals, les desigualtats estructurals i l'acció col·lectiva¹³⁹. Aquesta canalització

¹³⁵ Vegeu Lakoff, George. *No pensis en un elefant! Llenguatge i debat polític*. Barcelona: Viena Edicions. 2008.

¹³⁶ Vegeu, en aquest sentit, Palmer, Gary B. *Lingüística Cultural*. Madrid: Alianza Editorial. 2000.

¹³⁷ Com explica Beatriz Gallardo, aquests marcs “[...] son una categoría superior a la fuerza proposicional o intencional del acto de habla, su disposición sintáctico-semántica, o su estructura textual. Se trata de paquetes de conocimiento que en última instancia remiten al concepto más amplio de visión del mundo, es decir, la orientación cognitiva fundamental de cierta sociedad, grupo o individuo”. Gallardo, Beatriz. *Usos políticos del lenguaje. Un discurso paradójico*. Barcelona: Anthropos Editorial. 2014. Pàg. 24-25.

¹³⁸ Lakoff, George. *No pensis en un elefant!..* Cit.

¹³⁹ Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento...* Cit. Pàg. 256. En relació al nacionalisme com a font d'energia emocional, Tarrow recorda la pregunta irònica que formula Benedict Anderson –que nosaltres no reproduïrem– quan destaca la quantitat de monuments dedicats al nacionalisme i l'absència de

discursiva s'ha desplegat en un context favorable a partir d'una finestra d'oportunitats marcada per una crisi institucional espanyola a l'epicentre de la qual es situa el fracàs de la reforma estatutària i la irrupció de diversos casos de corrupció que esquitxen les elits polítiques espanyoles i una crisi econòmica i social –aquesta de naturalesa global– que reclama un major empoderament de la ciutadania a partir de mecanismes de radicalitat democràtica.

En aquesta doble finestra d'oportunitats, el dret a decidir reclama la seva veritable utilitat: erigir-se com el marc utilitzable a partir del qual bastir i connectar les ambicions, els desitjos, les esperances i les preocupacions d'una part molt important – inclús majoritària– de la societat catalana, vinculant-la a poderosos elements del discurs social emergent com la radicalitat democràtica, la deliberació pública, l'ampliació de drets i, finalment, la reivindicació de Catalunya com a subjecte polític sobirà.

4.2.2.- *La importància dels principis en la construcció teòrica del dret a decidir.*

No pot oblidar-se que en termes estrictament teòrics el dret a decidir és una figura la construcció jurídica de la qual encara està per fer¹⁴⁰. Com s'ha anticipat, no es troba recollit de forma expressa en la normativa supranacional i pocs textos constitucionals el recullen en el seu articulat¹⁴¹. Però que no sigui una construcció jurídica assentada no vol dir que no existeixi o que el seu exercici no pugui tenir conseqüències en el món del dret. De fet, tant en la seva juridificació internacional com en la seva fonamentació constitucional es comencen a teixir unes bases sòlides,

monuments dedicats a la classe social. Vegeu, en aquest sentit, Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas...* Cit.

¹⁴⁰ Hi ha part de la doctrina que si bé no reconeix el dret a decidir com un dret si que ho fa en la seva dimensió política; és a dir: com a objectiu o plantejament polític. Tornos, Joaquim. “El derecho a decidir: el derecho a decidir no existe pero el gobierno debería convocar la consulta”. *¿Existe el derecho a decidir?* Barcelona: Tibidabo Ediciones. 2014. Pàg. 301 a 340; Pons, Xavier. “El denominado derecho a decidir...” Cit. Pàg. 71 a 112. Com veurem més endavant, la definició del dret a decidir com *aspiració política* serà la que utilitzarà el Tribunal Constitucional el primer cop que entri a fer una valoració d'una Resolució parlamentària. Serà en la STC 42/2014, de la qual en parlarem més endavant.

¹⁴¹ Certament tampoc el dret a l'autodeterminació externa és reconegut en gairebé cap Constitució. La Constitució d'Etiòpia, en el seu article 39, regula el dret a separació dels pobles i nacions que formen part de l'Estat. Altres Constitucions que regulen el dret de separació serà la Constitució de Saint Kitts i Nevis (dret que afectaria a aquestes dues entitats) i la Constitució del Sudan havia reconegut en relació a Sudan del Sud, que avui és un Estat independent, aquest dret. El mateix succeïa amb la Constitució de Sèrbia i Montenegro, avui Estats independents, el dret a separar-se. Al seu torn la Constitució de Liechtenstein preveu la possibilitat de secessió dels municipis que formen part de la federació.

cimentades bàsicament en el principi democràtic, que estan atorgant volum al dret a decidir en la seva dimensió juridico-política¹⁴². Sense anar més lluny, el propi Tribunal Constitucional espanyol en la sentència sobre la declaració de sobirania de 2014, afirma que el dret a decidir pot tenir una possible interpretació constitucional sempre i quan a l'exercir-lo es faci dins l'ordenament jurídic vigent¹⁴³.

S'ha fet esment al principi democràtic, però cal abans abordar que són els principis i diferenciar-los de les normes. Direm, d'entrada, que les normes són pautes de conducta que es consideren obligatòries, prohibides o permeses. Però les normes també poden adoptar la determinació d'allò que és correcte o definitori d'una institució. Llavors parlem de normes en sentit constitutiu o normes en sentit prescriptiu¹⁴⁴. En canvi el principis –també els principis constitucionals– adopten una dimensió ideal de les coses. Són pautes de comportament que no regulen tant el que s'ha de fer (això ho fan les normes); més aviat fan referència allò que ha de ser. Com diu Robert Alexy, el principis jurídics són mandats d'optimització: obliguen a fer allò que és necessari perquè l'estat de coses ideal es realitzi en la mesura més gran possible¹⁴⁵.

No hi ha cap dubte en afirmar que el text més important que ha contribuït a teoritzar i juridificar el dret a decidir ha estat la *Opinió consultiva sobre el dret a la secessió del Quebec* emesa per la Cort Suprema del Canadà el 20 d'agost de 2008 sobre la qual n'he parlat abans. La Cort avalava el dret a decidir dels quebequesos sobre la base de ponderar quatre principis fonamentals del sistema constitucional canadenc: el democràtic, de constitucionalitat, el federal i el de protecció de les minories. O sigui: es reconeixia el dret a decidir i, per consegüent, la base jurídica a una hipotètica secessió, sempre i quan una àmplia majoria de quebequesos hagués respòs afirmativament a una pregunta clara i s'hagués produït una negociació entre Estat i província tendent a oferir una solució a aquesta voluntat afirmativament expressada.

¹⁴² Vilajosana, Josep M. “Principi democràtic... Cit.; Fossas, Enric. “Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 101. 2014. Pàg. 273 a 300.

¹⁴³ Ens referim, entre d'altres, a la STC 42/2014 i la ITC 259/2015 sobre les quals en parlarem, sobretot, en la segona part d'aquest treball.

¹⁴⁴ Vegeu, respecte d'aquest tema, Moreso, José Juan i Vilajosana, Josep Maria. *Introducción a la Teoría del Derecho*. Madrid: Marcial Pons. 2004. Pàg. 65-68.

¹⁴⁵ Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1993. Pàg. 87 a 94.

Però tal vegada –seguint al polític Jaume López– hagi estat el Tribunal Internacional de Justícia qui en el seu dictamen sobre la declaració unilateral d'independència de Kosovo qui hagi formulat, encara que sigui indirectament, una definició més clara del dret a decidir. Es podria definir com aquell “principi polític legitimador segons el qual si un subjecte polític, pacíficament i democràticament, i després de no haver aconseguit reiteradament cap acord amb l'Estat, vol esdevenir un nou Estat i te la possibilitat de fer, perquè és viable, i no atempta contra els drets bàsics de cap dels seus ciutadans, hauria de poder aconseguir-ho, encara que no es doni una relació colonial¹⁴⁶”.

4.2.3.- *El dret a decidir com a eina de solució democràtica de conflictes territorials.*

Fins aquí hem argumentat que el dret a decidir és un concepte polític de gran potència mediàtica concebut per expressar una reivindicació coherent amb interpretació actualitzada i oberta del principi democràtic d'acord amb el funcionament polític d'alguna de les democràcies més avançades del món. Més enllà del potencial mediàtic de l'expressió, el dret a decidir també emergeix com a fórmula o eina a partir del qual resoldre conflictes relatius a l'encaix de les nacions i regions en relació amb els Estats matrius d'una manera efectiva, sense recórrer a l'ús de la violència i donant la paraula a la ciutadania. I és que en ple Segle XXI cap Estat pot ser vist com un principi moral que cal preservar fins a les darreres conseqüències. Les fronteres, en un món globalitzat i interdependent, en un món militarment estabilitzat i democràticament assentat, han de ser flexibles; sobretot si hi ha una demanda interna de la ciutadania que posa en dubte o qüestiona (legítimament) la definició d'aquestes fronteres.

Tots els Estats, en la mesura que ho són, tenen la seva concepció unitària al frontispici de qualsevol actuació. Que uns hagin permès votar per alterar aquesta unitat i Catalunya no ho pugui fer, esdevé una anomalia i una discriminació sobre la qual nombroses personalitats s'han manifestat oferint recolzament a la demanda catalana per votar sobre el seu futur polític¹⁴⁷. Un dels primers a manifestar-se en favor d'un

¹⁴⁶ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...”. Cit.

¹⁴⁷ El 10 d'octubre de 2014 sis catalans il·lustres -Josep Guardiola, Xavier Sala i Martín, Pol Antràs, Josep Carreras, Jordi Savall i Joan Massagué- els qui van reclamar poder votar a través d'un article d'opinió al diari *The Independent*. L'1 de novembre de 2014 ho feien deu personalitats més a través d'un

referèndum encara que fos per verificar la solidesa y contingut de les aspiracions d'aquells partits polítics i actors de la societat civil catalana que el reclamen, va ser Francisco Rubio Llorente. El constitucionalista –i director del departament d'Estudis Europeus de l'Institut Universitari Ortega y Gasset– va escriure a les planes de *El País* que “*si una minoría territorializada, es decir, no dispersa por todo el territorio del Estado, como sucede en algunos países del Este de Europa, sino concentrada en una parte definida, delimitada administrativamente y con las dimensiones y recursos necesarios para constituirse en Estado, desea la independencia, el principio democrático impide oponer a esta voluntad obstáculos formales que pueden ser eliminados*¹⁴⁸”. Rubio Llorente apuntava que si era la Constitució qui esdevenia l'obstacle al legítim exercici del principi democràtic, calia canviar-la.

Rubio Llorente no era l'únic que pensava així. Francesc de Carreras des de les pàgines de *La Vanguardia*, José Maria Ruíz Soroa a les de *El País* i Ignacio Sánchez-Cuenca des de diverses tribunes també havien reclamat que la millor forma d'enfrontar-se al problema era sotmetre'l a votació¹⁴⁹. Ens aturem en la proposta de Sánchez-Cuenca: “*Ideas para pactar un referéndum catalán*¹⁵⁰”. Parteix de la idea que el referèndum és el millor instrument per esbrinar el suport real de l'opció independentista. I el referèndum no és l'instrument legitimador d'un potencial dret a la secessió que Sánchez-Cuenca nega a Catalunya i a qualsevol altre regió o nació espanyola; el referèndum s'alça com l'eina més idònia per saber si una majoria ampla i clara de catalans desitja veritablement independitzar-se. Si fos així, si aquesta majoria existís, aleshores s'hauria d'obrir una negociació per possibilitar una solució pactada en el sentit de la voluntat expressada democràticament. La clau, doncs, és el diàleg entre les institucions afectades.

manifest divulgat a la web letcatalansvote.org. Entre els signants destacaven dos premis Nobel de la Pau, l'arquebisbe sud-africà Desmond Tutu i el pacifista argentí Adolfo Pérez Esquivel. Signaven el text el cineasta Ken Loach, l'hispanista Paul Preston i el crític literari Harold Bloom.

¹⁴⁸ Rubio Llorente, Francisco. “Un referéndum para Cataluña”, *El País*. 8 d'octubre de 2012. Vegeu, també del mateix autor, “Un referéndum que nadie quiere”, *El País*, 11 de febrer de 2013.

¹⁴⁹ De Carreras, Francesc. “¿Un referéndum?”, *La Vanguardia*. 20 de setembre de 2012. Ruíz Soroa, JM. “Romper el tabú”, *El País*. 5 de juny de 2012.

¹⁵⁰ Ens referim al treball de Sánchez-Cuenca, Ignacio. “Ideas para pactar un referéndum catalán”. Vegeu l'article a <http://ctxt.es/20160106/Firmas/3606/Catalu%C3%B1a-referendum-Constitucion-independentismo>. Htm..

Però precisament ha estat la manca de resposta i l'enquistament del problema que ha portat a nombrosos analistes polítics –juristes, politòlegs, historiadors i polítics en actiu– a proposar una sortida a la quebequesa; és a dir: votar a partir de la concreció d'un referèndum basat en una Llei de Claredat¹⁵¹. Els professors Juan Sisinio Pérez Garzón i Eduardo Manzano, des de les pàgines d'*El País*, partien d'una premissa bàsica: quan la realitat canvia, les idees i les institucions també han de seguir el mateix camí¹⁵². I si en la democràcia tot està inventat, els professors es preguntaven: perquè no mirar a països més experimentats en fórmules de convivència plurinacional? Responent a la seva pròpia pregunta proposaven una Llei de la Claredat a partir d'una interpretació flexible de l'article 92 CE i una reelaboració de la Llei Orgànica que va desenvolupar el precepte. “[...] *La realidad es palpable: la mitad de la ciudadanía catalana piensa que no tiene acomodo en esta España actual. No toca analizar los motivos sino escuchar ese sentir, una obligación para cualquier demócrata, aunque esté en desacuerdo con tal afán*”.

Una solució vinculada amb una possible Llei de la Claredat era el mateix que proposaven l'exalcalde de Donosti Odón Elorza i l'economista i director de la Deusto Business School Manuel Escudero. També expressaven el seu parer a través de les pàgines d'*El País*¹⁵³; i ho feien partint de la premissa que “[...] *se debe reconocer que existe en Cataluña una expresión independentista relevante que no puede ser ignorada por los demócratas*”. Per Elorza i Escudero, la solució al cas català passava per què les Corts Generals espanyoles sancionessin una Llei de la Claredat que: (1) fixés com inici del procés la necessitat d'un pronunciament per una majoria reforçada del Parlament de Catalunya en favor d'una consulta pactada; (2) obligació de les Corts Generals a recollir la petició i sol·licitud al Govern de l'Estat de la convocatòria de la consulta per comprovar la voluntat dels catalans (la llei fixaria el contingut clar de la pregunta, la participació mínima exigible i les majories qualificades de suport); (3) en el cas de

¹⁵¹ La Llei de la Claredat o *Clarity Act*, aprovada el 28 de juny de 2000, va ser ideada pel politòleg i exministre federal canadenc Stephan Dion, com a conseqüència del referèndum quebequès celebrat l'any 1995 i de l'Opinió Consultiva de la Cort Suprema del Canadà a l'any 1998.

¹⁵² Pérez Garzón, Juan Sisinio y Manzano, Eduardo. “¿Y si miramos a Quebec? *El País*, 9 de gener de 2016.

¹⁵³ Elorza, Odón i Escudero, Manuel. “De la confrontación al diálogo: por una Ley de Claridad para España”. *El País*, 22 de setembre de 2015.

resultat favorable a la independència, negociació bilateral de bona fe a partir de la qual fixar els termes de la separació¹⁵⁴.

La Llei de la Claredat instal·la el debat en un previ acord de les parts que passa, naturalment, per legislar en favor d'un referèndum, qüestió que el Govern de l'Estat espanyol no ha valorat en cap moment. De fet, la Llei de la claredat imposa una premissa prèvia que és reconèixer que s'està davant d'un problema polític de clara dimensió democràtica i que afecta al territori en conjunt, malgrat que la problemàtica en sí mateixa en concentri en un àmbit territorial determinat dins un Estat plurinacional. Ergo, la política s'alça com l'espai a partir del qual cercar les eines que permetin arbitrar una solució democràtica al conflicte encetat.

4.3.- El dret a decidir i el dret de les minories.

Afirma Vilajosana que el dret a decidir assoleix dues dimensions o interpel·la a la ciutadania en dos sentits diferents, per bé que units pel paper rellevant que tots dos assignen al principi democràtic: el dret dels ciutadans a ser consultats sobre el seu futur polític i el dret a l'autodeterminació¹⁵⁵. Són diferents –segueix Vilajosana– perquè el dret a ser consultat és un dret individual (els titulars del qual són els ciutadans), mentre que el dret a l'autodeterminació és un dret col·lectiu (els titulars del qual són els pobles)¹⁵⁶. Aquesta diferència s'atenua en el moment en què el dret a decidir reclama el seu exercici efectiu. En quan a la dimensió individual, aquesta es veurà satisfeta al moment d'implementar-ne una consulta. En el cas dels pobles, aquesta forma efectiva d'exercir-se seria a través d'una declaració unilateral d'independència. Això comporta relacionar les dues formes d'exercici amb dos ordenaments jurídics també diferents: en

¹⁵⁴ La proposta d'Odón Elorza i Manuel Escudero, com ells mateixos reconeixen, presenta força avantatges i conté, a priori, tots els elements per haver estat acceptada pel govern de l'Estat espanyol. Sobretot pel fet que: “[...] *es realizable dentro de la legalidad constitucional; exige diálogo y negociación constantes desde el comienzo; respeta el principio democrático con una consulta; y solamente en el caso de que esta se inclinará hacia el independentismo, promoverá los cambios constitucionales que solo el pueblo español puede aprobar*”. Vegeu Elorza, Odón i Escudero, Manuel. “De la confrontación al diálogo... Cit.

¹⁵⁵ Vilajosana, Josep Maria. “Principi democràtic...” Cit. Pàg. 183. Des d'una perspectiva del dret internacional vegeu Seshagiri, Lee. “Democratic Disobedience: Reconceiving Self-Determination and Secession at International Law”. *Harvard International Law Journal*. Vol. 51. Núm 2, 2010. Pàg. 553-598.

¹⁵⁶ Vilajosana, Josep Maria. “Principi democràtic...” Cit. Pàg. 183.

el cas de la consulta, la seva legalitat serà l'estatal; en el cas de la declaració unilateral serà l'ordenament jurídic internacional.

Més enllà d'aquesta formulació teòrica del dret, hi ha una realitat que connecta la dimensió individual amb la col·lectiva i que esdevé, alhora, un dels trets característics del dret a decidir: *és un dret fonamental clarament vinculat amb les minories*. Sempre serà reclamat per una minoria de base territorial. Aquesta minoria demanarà decidir per superar, per sí mateixa, una situació de dominació de la majoria estatal. Seran els drets humans col·lectius de les minories la plataforma necessària per aprofundir en l'ideal emancipador per promoure la no-subordinació d'aquests grups a la posició dominant de les cultures majoritàries¹⁵⁷. En el cas de les minories nacionals, el dret a decidir irromp com a reacció a desigualtats estructurals persistents en el sí d'un Estat –com Espanya– que no reconeix la plurinacionalitat.

La no acceptació de la plurinacionalitat pot semblar un recurs retòric, però en realitat assoleix una transcendència vital en la voluntat de decidir de les minories. No acceptar la plurinacionalitat deriva en una sèrie de conseqüències que impliquen exclusió o, en el millor dels casos, subordinació de la minoria respecte de la majoria. Per exemple, no respectar la plurinacionalitat d'un Estat significa sotmetre a la minoria a una visió assimilacionista propulsada per la majoria nacional que malda per imposar un relat identitari d'acord amb la cultura predominant i majoritària. Aquest relat és vehiculat a través bàsicament –però no només– del sistema educatiu i dels mitjans de comunicació, que reforcen la idea d'una història, llengua, costums o formes de vida clarament identificats amb els trets de la cultura dominant o, en paraules de Neus Torbisco, de la nació majoritària¹⁵⁸.

Un altre aspecte que afecta al no reconeixement de la plurinacionalitat és la creació d'una asimetria en la qual d'entrada als individus que formen part de la majoria cultural dominant no se'ls demana un coneixement equivalent de les cultures, llengües o

¹⁵⁷ Vegeu, en sentit similar en la mesura que parla del dret a l'autodeterminació i no del dret a decidir, Torbisco, Neus. "Autodeterminació, secessió i drets humans: una crítica dels paradigmes dominants en el debat català". *EINES. Revista de Temes Contemporanis*. Generalitat de Catalunya. Núm. 42, 2016. Pàg. 38.

¹⁵⁸ Torbisco, Neus. "Autodeterminació, secessió i drets humans..." Cit. Pàg. 34. Com explica Torbisco desenvolupant el seu argument, les polítiques assimilacionistes adoptades per suprimir la diferència tendeixen a legitimar-se a partir d'arguments paternalistes o etnocèntrics que cerquen l'aval de la dominació de grups culturals i lingüístics considerats superiors. Per un aprofundiment en les tesis d'aquesta mateixa autora, vegeu Torbisco, Neus. *Group Rights as Human Rights. A Liberal Approach to Multiculturalism*. Dordrecht: Springer. 2006.

història de les nacions minoritàries. Malgrat aquesta no reciprocitat, que empobreix al grup cultural dominant en la mesura que les minories sí que se'ls exigeix aquest coneixement de la llengua, cultura i història de l'Estat, el grup majoritari es veu beneficiat en la mesura que les seves opcions d'aconseguir posicions influents o rellevants en l'esfera pública són significativament superiors a la dels membres dels grups minoritaris. La majoria es defensa a si mateixa ocupant espais de poder –altes magistratures, estaments reguladors, etc.– a partir dels quals defensar els seus propis interessos, fet que comporta, en una sort de causa-efecte, marginar els interessos de les minories.

És en aquest punt que la minoria reclama un mecanisme per determinar si vol seguir sent minoria i, des d'aquesta posició, defensar els seus interessos amb el consegüent risc de resultar sistemàticament marginats o vol erigir-se en Estat per defensar-los des d'una altre perspectiva. Aquest mecanisme és el dret a decidir.

4.4.- Condicions i objeccions teòriques per l'exercici del dret a decidir. Com s'exerceix el dret?

Si arribat a aquest punt del treball fos pertinent –i ho és– oferir una primera definició del que seria el dret a decidir podríem dir, seguint Jaume López, que és *un dret individual d'exercici col·lectiu dels membres d'una comunitat territorialment localitzada y democràticament organitzada, que té com a funció garantir l'expressió mitjançant un procediment democràtic de la voluntat de redefinir l'estatus polític i el marc institucional d'aquesta comunitat, inclosa la possibilitat d'esdevenir un Estat independent*¹⁵⁹. Com hem dit a l'inici d'aquest apartat, ens movem en una definició de caràcter general o global; no només circumscrita al cas català sinó amb voluntat de ser aplicada a altres realitats que pateixen un dèficit d'acomodació dins l'Estat matriu.

Partint d'aquesta definició, el dret a decidir es caracteritza com un dret que s'exerceix en dues fases diferenciades. En una primera fase, el dret té com objectiu la vessant expressiva (d'expressió i/o manifestació) de la comunitat. Dit d'una altre manera; el dret, en aquesta primera fase, es materialitza en el moment que el *demos* subestatal expressa la seva voluntat a partir d'un procés democràtic. La segona fase del

¹⁵⁹ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...”. Cit. Pàg. 33.

dret, té una clara dimensió pràctica. Suposa portar a terme, a través dels mecanismes legals i polítics que siguin adients, el resultat de la decisió, expressió o manifestació democràticament expressada. Malgrat que el dret a decidir presenta aquestes dues fases en aparença separades; ambdues requereixen de condicions prèvies d'aplicabilitat que garanteixin el correcte exercici del dret. Aquestes condicions, que no depenen en exclusiva del *demos* subestatal que exerceix el dret –aquest més aviat en resulta aliè– es manifesten de diverses maneres en funció del grau de maduresa democràtica que presenti l'Estat.

Aquest és un element clau que pot condicionar les dues fases de l'exercici del dret. Les condicions prèvies poden anar des d'una lectura generosa o una interpretació favorable del marc jurídic (constitucional i internacional) a l'exercici del dret o proposant elements que permetin una futura regulació o aplicació pràctica del dret¹⁶⁰. Tots aquests mecanismes i variables relatives als elements que faculden o poden facultar l'exercici del dret a decidir en parlarem, tant en aquest punt del treball com en punts posteriors. A continuació, la nostra voluntat és la de filar el més prim possible en les reflexions, sempre teòriques, que avalarien la concepció del dret a decidir tal i com l'estem definint.

Cal no passar per alt que el dret a decidir no està positivitzat. Ho hem afirmat abans i insistim altre cop en aquest aspecte: no coneix regulació expressa. Tampoc cap referència al dret ni en les legislacions internes ni en el dret constitucional. Seria fàcil dir que en virtut d'aquestes premisses, el dret a decidir no existeix. Però que no estigui positivitzat o que no tingui una regulació expressa, no vol dir que no existeixi¹⁶¹.

¹⁶⁰ Aquest és el parer del Tribunal Constitucional expressat, per primer cop, en la sentència 42/2014 a propòsit de la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, del Parlament de Catalunya. En virtut d'aquesta sentència, el Tribunal Constitucional declara, com recull Joan Vintó, “de conformitat constitucional les referències del dret a decidir dels ciutadans de Catalunya presents a la Resolució 5/X”. Per arribar a aquest pronunciament, Vintó destaca que el TC diferencia el dret d'autodeterminació del dret a decidir, tot recollint –i això és el que resulta important en aquest punt del treball– que “el dret a decidir és concebut com la capacitat per a manifestar “una aspiració política” que, si es canalitzada mitjançant “un procés ajustat a la legalitat internacional”, el Tribunal estima que té perfectament cabuda en el marc de la Constitució espanyola. I acaba: “que aquesta aspiració política pot pretendre fins i tot “modificar el fonament mateix de l'ordre constitucional”, ja que la Constitució no estableix un model de “democràcia militant” i “no existeix un nucli normatiu inaccessible als procediments de reforma constitucional”. Vintó, Joan. “La constitucionalitat del dret a decidir de Catalunya”. *Món Jurídic*. Núm. 287. Maig 2014. Pàg. 28-29.

¹⁶¹ L'Estat espanyol presenta diversos exemples que fan possible, mitjançant la interpretació de principis generals d'acord amb les noves situacions i ponderació de valors en joc, l'existència de drets i la consegüent protecció d'aquests. És el cas del dret a la protecció de dades personals, que el Tribunal Constitucional considera un dret fonamental implícit en l'article 18 de la CE, o el dret a no suportar sorolls, reconegut pel Tribunal Europeu de Drets Humans, el Tribunal Constitucional i el Tribunal Suprem, via dret la inviolabilitat de domicili

Declaracions judicials com l'*Opinió consultiva sobre el dret a la secessió del Quebec* emesa per la Cort Suprema del Canadà el 20 d'agost de 2008 o, sense anar més lluny, la sentència 42/2014 del Tribunal Constitucional reconeixen aquest dret. Només que el dret irromp com una suma de drets. Drets com ara el reconegut a l'article 20 de la CE (llibertat d'expressió) o el dret que empara l'article 23 de la CE (participació de la ciutadania en el afers públics). Com s'observa, ambdós drets –el de l'article 20 i el de l'article 23– s'incardinen en la primera fase del dret sempre que l'Estat en faci una lectura en pro de l'exercici; i no una lectura limitativa o restrictiva de l'exercici.

Arribat a aquest punt sorgeixen preguntes, moltes de les quals intentarem respondre en aquest apartat i d'altres que anirem responent a mesura que avanci el treball. Dit això, el dret a decidir genera, ha generat i generarà interpretacions diverses fruit, naturalment, de la manca de regulació expressa del dret. Fora bo, doncs, procedir a una regulació en base a la ponderació, interpretació i exercici efectiu dels principis i valors que s'han anat desgranant. Però mentrestant aquesta regulació és avui inexistent i en la mesura que hi ha minories territorials organitzades que en reclamen l'exercici, cal fer-se aquestes preguntes. Interpel·lar vol dir aprofundir en el debat; vol dir plantejar dubtes sobre aspectes clau que permetin o la regulació o l'aplicació d'aquest doble vessant que presenta el concepte: l'exercici de la voluntat de decidir democràticament expressada i l'efectivitat pràctica de la decisió presa¹⁶².

Les preguntes a les que ens referíem són o poden ser: el dret a decidir és un dret nou (no regulat, no previst) que irromp en la nova societat globalitzada i digital o és un conjunt de drets expressament reconeguts en ordenaments jurídics constitucionals i internacionals que ha assolit entitat pròpia? És, per tant, un dret autònom o, donada la seva naturalesa, pot interpretar-se com una modalitat del dret a l'autodeterminació? O és

¹⁶² Hi ha qui és del parer que l'exercici del dret a decidir ha estat ja expressat o, si més no s'expressa en el cas espanyol a partir del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions (art. 2 CE) i es concreta a través dels procediments i límits exposats en el títol VIII de la CE i amb un paper fonamental dels Estatuts d'autonomia. Aquest és l'àmbit –diu Josep Maria Castellà– que s'ha reconegut al dret a decidir: “un dret doblement limitat a a) pel procediment, perquè l'Estatut requereix la doble voluntat de les institucions territorials i les generals de l'Estat; [...] per tant, no és un dret unilateral; b) substantivament, el seu límit és el marc constitucional, i per tant, el seu exercici no pot implicar exercici d'un poder sobirà”. Però arribat a aquest punt, Castellà es pregunta: Es possible admetre algun tipus de consulta o referèndum amb anterioritat a la posada en marxa del procés de reforma constitucional *stricto sensu* per mitjà de la iniciativa de reforma? Ell mateix respon que després d'analitzar les possibles vies de referèndum o consulta, que aquesta opció li correspon –si no hi ha consens en celebrar un referèndum via art. 92 CE– al Parlament de Catalunya. Vegeu Castellà, Josep Maria. “Derecho a decidir, secesión y formes de democracia. Un diálogo constitucional entre Italia y España. AAVV: *El derecho a decidir. Un diálogo Italo-catalán*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms. 2014. Pàg. 33 a 52.

un dret a l'autodeterminació de tercera o quarta generació? Fins i tot és legítim preguntar-se si en ple segle XXI, té sentit plantejar-se el dret a decidir a partir dels postulats fins ara exposats o cal formular aquesta necessitat de decidir col·lectivament a partir d'altres mecanismes jurídicament previstos?

Com veurem més endavant, el dret a decidir presenta vincles amb altres drets com el dret a l'autodeterminació. Però com explicarem a continuació, avui el dret a decidir també presenta suficient entitat i autonomia per considerar-lo un dret susceptible de ser diferenciat i regulat al marge de conceptes jurídics que dibuixin similituds o punts de connexió. Com diu Jaume López, el dret a decidir no pot identificar-se o confondre's amb el dret a la llibertat d'expressió o a la participació atès que implica una capacitat real de decisió o realització¹⁶³. Tampoc pot ser interpretat com una variable del dret a l'autodeterminació en tant no es legitima –continuem amb Jaume López– en referència a un passat o a unes determinades característiques del *demos*: el subjecte del mateix no és la nació¹⁶⁴. A partir, doncs, d'aquests condicionants i d'aquestes objeccions teòriques, necessàriament ens hem d'endinsar en la part pràctica d'aquest apartat: com s'exerceix el dret a decidir?

Dèiem abans que l'exercici de qualsevol dret respon a uns condicionants subjectes a uns criteris d'aplicació. Aquests condicionants i aquests criteris no estan escrits a cap lloc. Tenen una naturalesa jurídica, social, històrica i de cultura política. Sobretot, de cultura política. Si fem retrospectiva i tornem a l'inici del treball, difícil és pensar que els criteris d'interpretació i aplicació difereixin dels rígids i verticals que han presidit els actes i actuacions dels poders legislatiu, executiu i judicial de l'Estat espanyol. Però si assumim que una interpretació ponderada i evolutiva dels condicionants, com proposa, entre d'altres Mercè Corretja¹⁶⁵, és possible i, fins i tot, més que possible, desitjable en termes de política comparada, aleshores la viabilitat de l'exercici del dret és total. Referents internacionals en aquest sentit no en falten. És el

¹⁶³ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 34.

¹⁶⁴ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 34.

¹⁶⁵ Aquests principis d'interpretació rígida i vertical de l'ordenament constitucional espanyol són els oposats als principis d'interpretació ponderada i evolutiva que proposa Mercè Corretja per avalar el dret a decidir dels ciutadans i les ciutadanes de Catalunya dins l'ordenament constitucional espanyol. Fins a quin punt, doncs, és important aquesta qüestió atès que per si sola esdevé la línia que justifica per un i altres l'exercici o no del dret. Vegis Corretja, Mercè. “El fundamento democrático del derecho de las catalanes a decidir”. A Cagiago, Jorge y Ferraiuolo (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata. Pàg. 73.

cas del Regne Unit respecte a Escòcia i Irlanda del Nord, el Canadà respecte del Quebec o Dinamarca respecte de Groenlàndia.

Però el dret a decidir presenta una peculiaritat –que també proposa l'exercici del dret d'autodeterminació i el dret a secessió– que el fa diferent a molts altres drets que han estat mencionats: no és un dret justiciable en el sentit que no és un dret susceptible de ser reclamat davant instàncies judicials –nacionals o internacionals– amb l'objectiu de reclamar-ne la seva efectivitat¹⁶⁶. No hi ha possibilitat d'instar una demanda d'una minoria nacional contra l'Estat matriu per impossibilitar l'exercici del dret, malgrat que es donin les condicions objectives i subjectives que tot seguit analitzarem. Com veure'm, és un dret l'exercici del qual queda en mans de la política. És la política –a partir de diversos mitjans– qui el pot fer possible i és la política qui marcarà els termes en els qual aquesta possibilitat es farà efectiva. I aquí és on irromp una figura també política: la unilateralitat.

4.4.1.- *Les condicions objectives. El demos.*

La identificació del *demos*; és a dir, del subjecte polític i jurídic a qui se li atorga el dret d'exercir la lliure decisió a partir de vectors i eines de naturalesa democràtica no ha estat mai una qüestió pacífica. De fet, és la qüestió més problemàtica de totes. En paraules de Daniel Innerarity, un veritable punt cec¹⁶⁷. En un escenari de conflictivitat com el que presenta l'Estat espanyol al voltant d'aquesta qüestió, no hi ha cap altre solució que pensar el *demos* “com una realitat reflexiva, discutible, revisable i oberta¹⁶⁸”. Com veurem més endavant, el *demos* pot ser *autodefinit* per un mateix grup que s'atorga el dret a decidir (seria el cas de les teories plebiscitàries que veurem més endavant) o pot ser un grup caracteritzat per ser objecte de violacions sistemàtiques dels seus drets humans bàsics (cas de les teories de la causa justa) o pot ser que el *demos* vingui identificat per mitjà d'un col·lectiu que presenta els trets d'una nació o que

¹⁶⁶ El primer dictamen del Consell Assessor per la Transició Nacional, *La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, planteja que “ni en l'àmbit europeu ni en l'internacional el preveuen procediments que permetin canalitzar hipotètiques demandes basades en aquests principis dirigides a exigir la convocatòria de consultes legals o per justificar l'ús de vies alternatives”.

¹⁶⁷ Innerarity, Daniel. “Punt de partida: la democràcia en qüestió”. A Ubasart, Gemma i Seguró, Miquel (eds.) *En clau de procés. 11 conceptes polítics*. Barcelona: Herder Editorial. 2018. Pàg. 12.

¹⁶⁸ Innerarity, Daniel. “Punt de partida...” Cit. Pàg. 17.

vehicula demandes d'autodeterminació per mitjà de moviments nacionalistes¹⁶⁹. En qualsevol cas, no hi ha una definició objectiva i taxada dels trets que han de perfilar el subjecte del dret.

És per aquesta multiplicitat de factors que en ares a delimitar el possible subjecte, cal tenir present que la dificultat (o no) en la identificació del *demos* dependrà del perfil que presenti la comunitat que reclama l'exercici del dret. Serà més fàcil d'identificar aquell que *demos* institucionalitzat i que gaudeixi de reconeixement com a tal per l'Estat matriu, que no pas aquell desvestit del reconeixement¹⁷⁰. Aquesta menor dificultat estarà justificada, no tant pel principi de realisme polític (que també); més aviat trobaria encaix en un exercici de pragmatisme: sempre és més fàcil obtenir la voluntat democràtica d'una comunitat o actor polític reconegut per les parts i, per tant, revestit del poder de negociar amb l'Estat els acords per possibilitat l'exercici efectiu del dret a realitzar¹⁷¹. Com subratlla la doctrina, la manca de reconeixement del *demos* implica endinsar-se en un debat a nivell polític que pot comportar, a la pràctica, el bloqueig de l'exercici del dret. Això succeeix en el cas català; cas en el qual les deliberacions –acadèmiques i polítiques– sobre les condicions objectives no són pacífiques i sovint tenyides de demagògia¹⁷².

El raonament, òbviament, és dèbil i admet diverses i variades crítiques. En termes democràtics el problema no és que qui pronuncia les paraules sigui el president del Govern de l'Estat matriu en el sí del qual s'alça un *demos* que demanda clarament la voluntat de decidir; el problema és que darrera del president fluctua un substrat acadèmic que recolza aquest pensament polític¹⁷³. Però retornant als arguments, com

¹⁶⁹ Costa, Josep. *O secessió o...* Cit. Pàg. 54.

¹⁷⁰ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...”. Cit. Pàg. 36. La diferència rau en si el *demos* subestatal forma part de les estructures de descentralització política i administrativa de l'Estat.

¹⁷¹ El cas català, en aquest sentit, és molt rellevant. La reiterada negativa de l'Estat espanyol –expressada políticament per membres del poder executiu i legislatiu de diversos partits i pel Tribunal Constitucional en diverses ocasions- a reconèixer Catalunya com a nació imposa una situació al *demos* que fa difícilíssim expressar-se en les condicions en que sí ho han fet el Quebec o Escòcia; *demos* reconeguts per l'Estat matriu que han pogut esdevenir interlocutors vàlids per negociar les condicions d'un referèndum.

¹⁷² Unes declaracions de qui exercia la primera magistratura del govern espanyol acrediten fins a quin punt el debat sobre el *demos* esdevenia un assumpte enverinat: “Cada catalán, como cada valenciano, es copropietario de toda España, que es un bien indiviso [...] Los habitantes de cada comunidad autónoma [...] no tienen ningún derecho a decidir qué hemos de hacer con España. Eso no se decide ni en Cádiz, ni en Barcelona, ni en Valladolid. Se decide en toda España”. Vegeu Mariano Rajoy Brey, “Intervención en la Convención Regional del PPC. 25 de gener de 2014. Pàg. 5.

¹⁷³ Les veus més destacades en aquesta línia de pensament, expressades a través de mitjans de comunicació, són les de Fernando Savater, “Contra el pueblo vasco”, *El País*, 13 de gener de 2005;

exposa Lucía Payero, aquests presenten febleses. Rajoy circumscriu el debat a territoris on els ciutadans presenten nacionalitat espanyola, però no diu que també són ciutadans europeus. Perquè no ampliar a la resta de membres de la UE el *demos* per decidir sobre el futur polític de Catalunya? No consta que cap polític ni partit polític ni cap acadèmic ho hagi proposat¹⁷⁴. Tanmateix, la retòrica del registrador de la propietat, amb arguments més propis del Dret civil que del Dret constitucional o del Dret internacional, tampoc semblen gaudir de lògica jurídica. El Dret Civil contempla rellevants institucions en les quals la separació és unilateral, sense que l'altre part no pugui invocar cap causa per oposar-s'hi¹⁷⁵. En aquest cas la unilateralitat de la decisió i la impossibilitat d'oposició de l'altra part afectada es basen en principis pragmàtics: ningú no pot obligar l'altre a conviure en copropietat si un dels copropietaris no vol.

Tanmateix, hi ha criteris per determinar el *demos*, per identificar el col·lectiu a banda de la seva adscripció territorial, evolució històrica, distinció lingüística o capacitat volitiva. Un d'aquests criteris, que complementaria altres com els exposats, seria el dels interessos. Lucía Payero cita a Christopher Heath Willman per defensar que no qualsevol interès val; només s'haurien de tenir en compte els interessos legítims¹⁷⁶. El cas és que la determinació del *demos* és una de les majors dificultats que comporta l'exercici col·lectiu d'un dret que –no ho perdem de vista– és individual. En una frase cèlebre –i a més de cèlebre, interpretada de diverses maneres– el constitucionalista britànic Ivor Jennings va concretar que “el poble no pot decidir fins que algú decideix qui és el poble¹⁷⁷”.

Gregorio Peces-Barba, “¿Estatuto *versus* Constitución?”, *El País*, 14 de setembre de 2009; Felix Ovejero “Teoría y práctica de la independència”, *El País*, 27 de setembre de 2012.

¹⁷⁴ Payero, Lucía. “¿Por qué Cataluña no puede autodeterminarse? Las razones del Estado español”. A Cagiao, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro (Coords.). *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Ediciones de la Catarata. Pàg. 205-206.

¹⁷⁵ En l'àmbit de les metàfores jurídiques, les més utilitzades i que contradiuen l'argument invocat per Mariano Rajoy, de clara inspiració registral, hi ha l'acció de divisió de la cosa comú, l'emancipació o el divorci. En totes aquestes institucions regeix el principi que ningú pot obligar a un altre a conviure amb altres, ja sigui en família o en copropietat, si no és aquesta la seva voluntat. Vegeu, en aquest sentit, Del Clot, Damià i Noales, Josep Maria. *Decidir. Un exercici de legitimitat democràtica*. Barcelona: Viena. 2014. Pàg. 59 a 62.

¹⁷⁶ Wellman, Christopher H. “The Truth in the Nationalist Principle”, *American Philosophical Quarterly* 40 (4), 2003. Pàg. 254.

¹⁷⁷ Jennings, Ivor. *The Approach to Self-government*. Cambridge: Cambridge University Press. 1956. Pàg. 56.

El cert és que en el cas dels plebiscits d'autodeterminació com els d'Escòcia o el Quebec, el *demos* queda clar en la mesura que coincideix amb el territori que per les seves característiques pateix el dèficit d'acomodació abans esmentat. No és que se l'hagi d'identificar; ja existeix. Existeix i és reconegut com tal en la mesura que se li nega el dret a decidir. Dret que, com en el cas català, hom podria entendre que ja ha exercit en el moment que expressa el seu plàcet a l'Estatut d'Autonomia negociat i aprovat per les institucions catalanes i espanyoles.

O sigui: el *demos* ja està identificat. De la mateixa que es va acceptar l'Estatut via referèndum; un cop aquest Estatut va resultar alterat per la sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, fora lògic pensar que un altre referèndum, que pivotés sobre si el nou Estatut retallat és o no acceptat per la ciutadania catalana¹⁷⁸. O també seria lògic pensar que de la mateixa manera que el *demos* català vota sobre la possibilitat d'acceptar un pacte polític en forma d'Estatut acordat entre dos parlaments, també podria votar sobre un pacte polític al voltant d'una pregunta en forma de referèndum o consulta.

4.4.2.- *Condicions subjectives: voluntat democràticament expressada.*

L'element o instrument per fer possible la condició subjectiva del *demos* és la del referèndum. Aquest irromp en el dret constitucional i internacional com l'eina més raonable per obtenir el resultat del que és la voluntat del *demos*. I diem eina més raonable –deixant intencionadament obert el ventall de possibilitats– perquè el dret contempla altres preferències alternatives al referèndum¹⁷⁹: des d'una consulta fins a altres opcions no tant directes –o de democràcia indirecta– com serien unes eleccions

¹⁷⁸ Una petició d'aquesta naturalesa va ser formulada pel president del Govern espanyol Pedro Sánchez en un debat celebrat al Congrés dels Diputats el 16 de juliol de 2018. Sánchez venia a defensar que Catalunya tenia un Estatut que no havia votat; en conseqüència, la seva proposta era votar una reforma de l'Estatut en detriment d'un referèndum d'autodeterminació, que era el que demanaven els grups parlamentaris d'ERC i PdCat.

¹⁷⁹ La mateixa Cort Suprema del Canadà en la resolució de 20 d'agost de 1998 atorga un paper fonamental al referèndum, quan afirma en el seu apartat 87 que “[...] La Constitució en si mateixa no crida a recórrer a un referèndum, i els resultats d'un referèndum no tenen cap paper directe ni efecte jurídic en el nostre sistema constitucional, però un referèndum pot, sens dubte, proporcionar una manera democràtica de conèixer l'opinió de l'electorat sobre qüestions polítiques importants en un cas específic”.

amb caràcter plebiscitari¹⁸⁰ o la decisió solemnement expressada per la majoria de diputats i representants d'un Parlament¹⁸¹.

La transcendència de la decisió no escapa a un anàlisi més profund d'aquesta dimensió subjectiva, en la mesura que la decisió en si mateixa versa sobre l'estatus polític i/o el disseny institucional bàsic d'un Estat. Al no ser una qüestió de conseqüències jurídicopolítiques menors, no falten veus, sobretot en el debat polític, que argumenten que la possibilitat de decidir ha d'anar precedida d'una demanda política i social que sigui *àmplia i sostinguda en el temps*. Una demanda –diuen aquestes veus– que ha de ser congruent, inequívoca i coherent amb el plantejament fet pels representants polítics –que hauran de ser majoria a les institucions del *demos*– que la traslladaran a les autoritats de l'Estat matriu¹⁸². En aquest punt s'uneixen els dos elements configuradors de la voluntat subjectiva: les mobilitzacions i reivindicacions de l'exercici del dret (dimensió social i política) i la materialització d'una actitud positiva, real i sostinguda recollida i defensada per les institucions del *demos* (dimensió efectiva).

Hi ha, per tant, una doble voluntat subjectiva: la social i política, expressada en un primer moment i que permet vehicular la demanda a l'Estat matriu. La segona és l'efectivitat d'aquesta demanda, ara sí, expressada a partir dels mecanismes jurídics o polítics enumerats abans. Però la política, sobretot quan aquesta es porta a la pràctica sotmesa als interessos dels partits de dimensió estatal que són clara minoria en el territori on es gesta la demanda de decidir, sol moure's per terrenys incongruents en termes de democràcia i bona fe. Volem dir amb això que difícilment l'Estat estarà disposat a negociar la celebració d'un referèndum o consulta que afecti a les relacions entre el *demos* i l'Estat o a les mateixes fronteres del territori estatal. Aleshores s'afegeix un conflicte polític més al conflicte polític que suposa el dèficit d'acomodació que provoca la demanda de decidir. Perquè malgrat que el dret a decidir esdevé un dret

¹⁸⁰ Cas de Catalunya en les eleccions celebrades el 27 de setembre de 2015. Sense voluntat d'entrar en aquest moment en el que seria el concepte plebiscitari, sí que resulta pertinent anticipar que la categoria plebiscitària no és una categoria jurídica; més aviat ens mouríem en el marc de la política o de la història política. Segons Joan B. Culla, “que unes eleccions adquireixin caràcter plebiscitari no depèn tant –de vegades en absolut– de la voluntat de qui les convoca com de l'ús que en fan els electors, en raó d'un context polític, d'unes circumstàncies històriques determinades”. Culla, Joan B. “Què són unes plebiscitàries?” *El País*, 8 de gener de 2015.

¹⁸¹ Aquest seria el cas de Kòsovo.

¹⁸² Seria el cas de veus tant diferents com les de Rubio Llorente, Pérez Royo o Francesc de Carreras que seran citades al llarg d'aquest treball.

en els termes exposats anteriorment, hem de recordar que no és un dret justiciable susceptible de ser reivindicat davant d'instàncies judicials nacionals o internacionals¹⁸³.

Resulta evident que si l'Estat i el *demos* acorden realitzar un referèndum o una consulta o unes eleccions amb caràcter plebiscitari, aquesta dimensió subjectiva del dret troba la seva canalització. El problema rau quan l'Estat no està disposat a trobar canals d'expressió d'aquesta demanda social i política, ja sigui perquè no reconeix el subjecte o ja sigui perquè entengui que el resultat final del procés no sigui compatible, en termes jurídics, amb els postulats configuradors del seu ordenament constitucional. Una situació política d'aquesta naturalesa esdevé dicotòmica: o es fa marxa enrere en les reivindicacions o s'opta per una sortida unilateral del procés. Si s'opta per la segona, difícilment tots els passos subsegüents seran acordats amb l'Estat; per la qual cosa s'entra en una dinàmica unilateral de difícil i complexa gestió en termes polítics i jurídics.

4.4.3.- *Efectivitat pràctica: negociació versus unilateralitat.*

Ens situem en un estadi de l'exercici efectiu en el qual el *demos* ha expressat, per qualsevol de les vies enumerades en l'apartat anterior, la voluntat de transformar la realitat política en la qual es troba immers. Ja sigui per augmentar l'autogovern en el si del marc constitucional¹⁸⁴ o bé per deixar de formar part del marc constitucional i constituir-se en un Estat sobirà, el *demos* ha decidit modificar les condicions a partir de les quals s'articula la seva configuració en un marc jurídic concret. S'imposa, doncs, una dimensió política del procés de reconfiguració d'aquest estatus en el sentit que les institucions del *demos* i de l'Estat estan obligades a obrir els canals de negociació jurídicament i políticament pertinents per tal de fer efectiva la voluntat expressada¹⁸⁵.

¹⁸³ En la mesura, doncs, que l'exercici del dret es mou en un terreny polític i en la mesura, també, que no és un dret justiciable, una possibilitat seria buscar suports en l'àmbit internacional per la vulneració de drets i principis reconeguts. Ens referim, sempre, als principis democràtics o previstos en tractats, com ara el previst a l'article 2 del TUE i als procediments previstos en l'article 6 destinats a protegir-ne la seva violació greu. Vegeu CATN. Cit. Pàg. 63-64.

¹⁸⁴ Aplicat al cas català, aquesta possibilitat passaria per la negociació d'un nou Estatut d'Autonomia amb les conseqüències que hem explicat i argumentat en el capítol 2 o bé una reforma constitucional, sense oblidar que el règim de majories i minories de l'Estat provocaria que difícilment es pogués portar a terme el resultat expressat pel *demos* subestatal atès que aquest sempre seria minoria dins l'Estat. El dret a decidir, en aquest cas, a penes gaudiria d'efectivitat pràctica.

¹⁸⁵ Aquesta obligació política de negociació entre les parts es deriva dels dictàmens de Kósovo i el Quebec. Cal remarcar que els dictàmens no parlen de negociació i prou; s'explicita que aquesta

Altra cop es topa amb la política. I la política no sempre es mou en el terreny de les solucions democràtiques. Posem-nos per un moment davant del resultat més radical de tots –per exemple, un sí a la independència per part d’una majoria de catalans i catalanes–; queda clar que l’Estat matriu no podria obviar aquesta greu situació política. La Cort Suprema del Canadà ho expressa clarament quan diu: “[...] Un rebuig clar del poble del Quebec de l’ordre constitucional vigent conferiria, clarament, legitimitat a les reivindicacions secessionistes, i imposaria a les altres províncies i al Govern federal l’obligació de prendre en consideració i respectar aquesta expressió de la voluntat democràtica¹⁸⁶”. Però malgrat la importància que la Cort Suprema confereix a un resultat fruit d’un referèndum, també és conscient que no sempre les parts arribaran a un acord¹⁸⁷. No estem parlant de no iniciar les negociacions; ens situem en l’escenari que oberta la taula de negociació les parts no siguin capaces d’arribar a un acord satisfactori amb el resultat del referèndum.

Volem dir amb això que no sempre l’Estat estarà disposat a negociar per aplicar el resultat o no sempre les parts seran capaces de posar-se d’acord per fer efectiu el resultat. Aleshores s’afegeix un conflicte polític més al conflicte polític que suposa el dèficit d’acomodació que provoca la demanda de decidir; en certa mesura perquè el resultat a implementar derivat d’un referèndum, consulta, declaració institucional o elecció plebiscitària no és un dret justiciable. S’entra, llavors, en una dimensió del dret internacional poc explorada i de variables jurídic-legals vagues i imprecises. En aquestes circumstàncies, s’imposa la necessitat d’estudiar en quins termes es produeix la manca de voluntat de l’Estat. Si aquesta negativa a negociar ve precedida d’una

negociació ha de ser plantejada en termes de bona fe entre les parts. En el cas de la consulta relativa a la secessió del Quebec, la Cort Suprema del Canadà comença el seu apartat 89 amb la pregunta: “En què consisteix l’obligació de negociar?” En els punts següents desenvolupa una argumentació a partir de la qual s’entén que tota negociació política passa per entendre que cap dels drets i principis constitucionals en joc (federalisme, democràcia, constitucionalisme i estat de dret i respecte a les minories) no és absolut. I cap d’ells pot excloure l’altre. En l’apartat 93, la Cort Suprema diu que “[...] aquesta observació significa que les altres parts no poden exercir els seus drets d’una manera que negui absolutament els drets del Quebec i que, així mateix, mentre el Quebec exerceixi els seus drets respectant els drets de les altres parts, pot proposar la secessió i tractar de dur-la a terme per la via de la negociació”.

¹⁸⁶ Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d’agost de 1998, apartat 88.

¹⁸⁷ [...] no hi ha dubte que les negociacions següents a aquest referèndum serien difícils. Els negociadors haurien de considerar la possibilitat de la secessió sense que hi hagi, tanmateix, un dret absolut a la secessió ni la certesa que sigui realment possible arribar a un acord que conciliï tots els drets i totes les obligacions que hi hauria en joc”. Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d’agost de 1998, apartat 97.

negativa a possibilitar l'exercici de decidir mitjançant qualsevol dels instruments habilitats per fer-ho (i, si al seu torn, aquesta negativa respon a una negativa també prèvia a negociar amb el *demos* res que faciliti el dret a decidir) o si el desistiment a asseure's a negociar respon a elements de tàctica política (normalment sotmeses a consideracions electorals dels partits del govern estatal)¹⁸⁸.

En qualsevol dels casos resultaria important acreditar que l'absència de la negociació no és imputable al *demos*. Més i tot: el *demos* no ha de partir d'una actitud passiva; al contrari: la seva conducta ha d'haver estat *propositiva* en el sentit d'arrossegar voluntat i insistència fefaents per canalitzar la voluntat social i institucional de conèixer el parer de la seva ciutadania i fer-la efectiva. Només a partir d'una reiterada negativa a l'Estat a negociar una sortida pactada que fes possible la implementació del resultat de l'exercici del dret a decidir, justificaria prescindir de la negociació per activar els efectes que contemplaria una via unilateral amparada de suficient legitimitat com per ser acceptada políticament dins la comunitat internacional. La via unilateral, si no deriva en un reconeixement internacional per tercers Estats, esdevé una via estèril.

4.4.4.- *Objeccions a l'exercici.*

La dificultat pràctica que comporta el dret a decidir motivada, entre d'altres variables, pel fet de no ser un dret justiciable i estar sotmès al reconeixement, si més no en primera instància, per les majories d'un Estat plurinacional, el porta a ser un dret qüestionat per uns i reivindicat per altres. Si aquesta complexitat li afegim un dret internacional recelós d'alterar conceptes com el de sobirania¹⁸⁹, ens queda un dret fràgil l'exercici del qual resta molt sotmès als designis de la política. No és la nostra intenció

¹⁸⁸ La negativa a negociar els termes polítics del resultat d'un referèndum o la negativa a iniciar les negociacions, com diu la mateix Cort Suprema del Canadà, "[...] podria comprometre greument la legitimitat de les seves reivindicacions i potser, també, tot el procés de negociació. Aquells que, legítimament, insisteixen sobre la importància de respectar l'estat de dret no poden, al mateix temps, passar per alt la necessitat d'actuar de conformitat amb els principis i els valors constitucionals i així posar de la seva part per a contribuir a la preservació i la promoció d'un marc en el qual l'estat de dret pugui prosperar". Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998, apartat 95.

¹⁸⁹ Com diu Jaume López, el dret a decidir qüestiona el principi monista de sobirania que situa exclusivament en la nació o el poble que s'identifica amb l'Estat. De fet, vist amb aquesta perspectiva – segueixo amb Jaume López– el dret a decidir planteja acabar amb un bucle viciós que afecta al tipus de *demos* subestats analitzats: no són reconeguts perquè no són sobirans i no són sobirans perquè no són reconeguts. López, Jaume. "El derecho a decidir: el principio democrático..." Cit. Pàg. 38.

examinar totes les crítiques que el plantejament del seu exercici pugui suscitar. Però tampoc volem renunciar a identificar –ni que sigui per combatre-les– les tres principals objeccions que, en caràcter general i genèric, s'imposen al reconeixement del dret a decidir. Objeccions, tot sigui dit de passada, que operen en la pràctica com tallafocs a l'exercici del dret, malgrat que en el fons sigui un dret que la majoria estatal reconegui ja sigui directament o a través dels òrgans de l'Estat que a la pràctica operen com a intèrprets de l'ordenament jurídic¹⁹⁰.

4.4.4.1.- *Inestabilitat.*

La invocació de la inestabilitat política esdevé una retòrica que acompanya sempre el dret a decidir. Tant és així, que el propi plantejament del dret a decidir parteix de les tensions (polítiques sobretot, però també jurídiques) que provoquen un dèficit d'acomodació del *demos* subestatal dins l'Estat. En bona lògica, el dret a decidir arrossega un conflicte latent la solució del qual passa, precisament, per l'exercici del dret. Més i tot, si el resultat final de l'exercici o si el plantejament del dret s'invoca per la creació d'un nou Estat, les tensions entre el *demos* i l'Estat i, fins i tot, el *demos* i la comunitat internacional poden portar a episodis que, vistos des d'una òptica del manteniment de l'estatus quo, impliquin inestabilitat.

Però en defensa del dret a decidir, cal precisar que la inestabilitat en la creació d'Estats a partir de la revisió de fronteres, no és una realitat que s'hagi d'imputar a l'exercici d'un dret. Més aviat, tot el contrari. El mapa fronterer actual respon a paràmetres bèl·lics, a dinàmiques tributàries de conflictes armats i a acords dinàstics o entre potències colonials fruit d'interessos d'elits governamentals que mai, o gairebé mai, tenen el compte els interessos de les minories territorials o l'encaix de nacions sense Estat¹⁹¹. Mai s'ha demanat el parer d'aquests territoris, mai s'ha consultat si el resultat fronterer de guerres o pactes de despatx respon al seu benestar, interès o eficiència. Pot afirmar-se, doncs, que aquestes fronteres són legítimes? Segurament no.

¹⁹⁰ En el cas català es dona aquesta paradoxa: mentre el Tribunal Constitucional reconeix, per primer cop en la sentència 42/2014 que “el dret a decidir és concebut com la capacitat per a manifestar “una aspiració política” que, si es canalitzada mitjançant “un procés ajustat a la legalitat internacional”, i, per consegüent, el Tribunal estima que té perfectament cabuda en el marc de la Constitució espanyola, el govern espanyol es nega a facilitar les eines per fer realitat una consulta a la ciutadania.

¹⁹¹ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 39.

Això situa el debat sobre la inestabilitat en una dicotomia: la no legitimitat sobre la qual es subjecta l'status quo (que no necessàriament ha de ser aliè a les tensions entre *demos*) o la legitimitat de plantejar un canvi derivat d'una situació d'inestabilitat prèvia, motivada pel dèficit d'acomodació de la realitat subestatal dins un Estat que, per la raó que sia, no en reconeix les demandes. A partir d'aquesta realitat, l'exercici del dret a decidir irromp no com amenaça destinada al alterar la pau territorial, sinó com a via de solució cap a una situació de tensió. No facilitar l'exercici del dret pot suposar agreujar o radicalitzar el conflicte polític entre l'Estat i la comunitat territorial en la mesura que els ciutadans poden arribar a la conclusió que la única forma d'exercir els seus drets és a través de la violència¹⁹². El dret a decidir, doncs, opera no com a generador l'inestabilitat política; al contrari: esdevé l'eina a partir de la qual solucionar situacions de tensió o inestabilitat política.

4.4.4.2.- *Veto permanent.*

L'Estat –sobretot aquells Estats que no reconeixen els *demos* subestatal– tendeix a interpretar el dret a decidir com una amenaça constant de secessió d'un territori si no s'accedeix a fer realitat les seves demandes. És la confusió interessada de barrejar el dret a decidir com a eina de xantatge. Aquesta confusió interessada és la que porta l'Estat a exercir un veto permanent a les demandes de portar-lo a la pràctica¹⁹³. Però la realitat política s'imposa al moment que la voluntat d'exercici del dret a decidir no respon a una demanda determinada d'un govern de torn, sinó a una reivindicació expressada per una clara majoria de la societat. Aleshores ens situem en l'escenari que planteja Jason Sorens: la possibilitat de veto decau en el moment que la minoria

¹⁹² López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 39. La reflexió a fer, al tenor de l'experiència espanyola és, negar sistemàticament el dret a decidir de Catalunya, ha permès un millor encaix d'aquesta comunitat dins l'Estat espanyol o, al contrari, ha rebaixat les aspiracions catalanes d'exercir el dret (perquè és il·legal) o, en darrer terme, ha acabat enverinant les relacions entre els dos actors polítics (Estat espanyol i Catalunya) i ha fet més complexa la gestió de la política espanyola en general

¹⁹³ No falten en el cas català exemples de declaracions fetes per dirigents –i no només dirigents; també empresaris o personalitats del món de la judicatura– de l'Estat espanyol denunciant la voluntat d'exercici del dret a decidir com un mecanisme de coacció o xantatge dels partits nacionalistes catalans per assolir quotes més altes d'autogovern o un tracte privilegiat en matèria fiscal que trenqui el principi de solidaritat territorial que imposa les relacions econòmiques entre Comunitats Autònomes.

subestatal acredita una voluntat real i factible de portar a terme el dret a decidir amb un resultat favorable a la opció independentista¹⁹⁴.

Tanmateix, com expressa Jaume López, en el veto estatal pot ocultar-se una voluntat de xantatge a la inversa¹⁹⁵. Prescindir sistemàticament del dret a decidir, ja sigui per obviar-lo o renegar-hi, ultrapassa la simple negativa a reconèixer l'exercici d'un dret individual de naturalesa col·lectiva per esdevenir un mur granític a les demandes de les minories. L'argument és clar: com que el resultat favorable a la independència no és viable en termes d'efectivitat, no cal exercir el dret a decidir. Aleshores es dona el que Ferran Requejo ha denominat la tirania de la majoria¹⁹⁶: aquesta pot paralitzar qualsevol demanda de la minoria estructural; una minoria que mai arribarà a ser majoritària en la mesura que aquesta resta circumscrita en una regió dins un Estat. Succeeix, llavors, la perversió de pensar que les minories –totes- són transitòries fins que arriben a esdevenir majories i assoleixen el relleu de la majoria, que passa a ser minoria¹⁹⁷. No és el cas d'aquelles que són permanents o estructurals, condemnades sempre a ser minoritàries a l'Estat però que no tenen assegurades la condició majoritària en el seu territori.

4.4.4.3.- *Efecte contagi.*

Es parteix de la següent premissa: propiciar l'exercici del dret a decidir pot suposar obrir la porta a la secessió de territoris que presenten dèficits d'acomodació dins de realitats estatals plurinacionals. Portat aquest argument a les seves màximes conseqüències, la demanda de decidir l'estatus polític amb resultat de secessió pot suposar que dins del nou Estat s'obri la possibilitat que una altre minoria en reclami l'exercici. De tal manera que brollarien Estats cada cop més petits i menys eficients.

¹⁹⁴ Sorens, Jason. *Secessionism. Identity, Interest, and Strategy*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2012.

¹⁹⁵ López, Jaume. "El derecho a decidir: el principio democrático..." Cit. Pàg. 39.

¹⁹⁶ Requejo, Ferran. "TC y "tirania de la mayoría". *La Vanguardia*. 28 de gener de 2009.

¹⁹⁷ Tal com diu Ferran Requejo, quan la tradició lliberal parlava de minories normalment es referia al caràcter transitori o fluctuant; és a dir, aquelles que ho eren de moment però que tenien opcions de convertir-se en majoria en el futur (per exemple, els partits de l'oposició). En canvi –escriu Requejo– el tema de les minories permanents de les democràcies plurinacionals no ha començat a tractar-se de manera solvent fins a finals del Segle XX. Vegeu, en aquest sentit, l'obra de Requejo, Ferran. *Las democracias*. Barcelona: Ariel. 2008.

Encara que la manca d'eficiència no ha de ser una premissa necessàriament certa. Un Estat petit no té perquè ser ineficient. Jaume López recorda, davant aquesta hipotètica possibilitat, els vincles entre el dret a decidir i la viabilitat del nou Estat¹⁹⁸. Ambdues coses –decisió i viabilitat del seu resultat– són indestriables; una no pot anar separada de l'altre. No tindria sentit que una comunitat territorial invoqués l'exercici del dret a decidir amb l'objectiu d'optar a la secessió si no pogués garantir l'existència i viabilitat del nou Estat independent.

4.5.- Autodeterminació i dret a decidir. Elements de connexió dels dos conceptes.

En l'actual context de relacions internacionals l'Estat continua sent l'actor principal, l'interlocutor quasi únic, tot i que la realitat ens demostra que en els darrers temps ha anat perdent sobirania. Més encara: aspectes inherents a la pròpia concepció del que seria la sobirania –com ara les polítiques econòmiques, immigració o justícia penal– s'han cedit a institucions supranacionals. Es tracta de la cessió de sobirania, però aquesta premissa –la cessió de sobirania– no és nova. D'acord amb Henry Shue, quan Hobbes, Bodin i altres concebien les seves primeres nocions de sobirania, havia quedat clar que allò a què les unitats polítiques –imperis, ciutats-Estat, Estats-Nació– tenien dret estava subjecte a uns límits¹⁹⁹.

La pèrdua, doncs, de capacitat de decisió en polítiques claus que conformen el nucli dur d'un Estat sobirà, ja sigui mitjançant la integració supraestatal, el dret convencional o el dret consuetudinari, no ha fet canviar de criteri als actors internacionals. Segueix sent d'una importància cabdal gaudir d'un Estat ni que sigui per disposar d'un mínim d'actuació autònoma. En aquesta premissa rau la paradoxa: la cessió de poder en aspectes clau de la sobirania ha fet més factible, més viable, més fàcil i més comprensible, la fórmula d'un nou Estat independent. Tenia raó Michael Keating quan fa uns anys va afirmar que una UE intergovernamental els Estats de la qual imposessin restriccions sobre les capacitats dels governs subestats, incentivaria

¹⁹⁸ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 40.

¹⁹⁹ Shue, Henry. “La erosión de la soberanía”. AAVV. *Autodeterminación y secesión. Tensiones y conflictos en torno al nacionalismo*. Barcelona: Gedisa Editorial. 2014. Pàg. 129-130.

els nacionalismes infraestatalis a convertir-se en Estats, malgrat que aquesta no fos, en principi, el seu objectiu prioritari²⁰⁰.

Però el debat –encara avui teòric– cal centrar-lo en la recerca i desenvolupament de principis èticament prudents i políticament factibles per respondre a moviments autodeterministes que aspirin a aconseguir la plena sobirania. Correlatiu a aquest primer debat, cal orientar-ne un segon: crear institucions que garantissin el respecte a aquests principis i designar algun òrgan internacional –per exemple, el Tribunal Internacional de Justícia– perquè pugui avaluar el resultat d’aquesta supervisió i emetre, si cal, un dictamen. Però mentre no es consolida aquest debat, hi ha moviments i/o processos secessionistes que ja han engegat i requereixen de resposta. Ara per ara, el dret internacional n’ofereix, per bé que tal i com està formulat o, més ben dit, no formulat el dret a la secessió –i més quan aquest es vehicula mitjançant el dret a decidir– es tracta d’un dret summament restrictiu²⁰¹.

Finalment, hi ha un tercer debat: diferenciar el dret d’autodeterminació i les teories de la secessió del dret a decidir i exposar els diversos enfocaments existents que tracten o semblen tractar un mateix fenomen: l’autodeterminació externa. Aquesta és la voluntat d’aquest capítol del treball. La judicialització del procés sobiranista no ha permès crear un espai de debat sobre el dret a decidir i sobre les raons que haurien de comportar una de les possibles opcions contemplades en la pròpia decisió. El debat legalista espanyol ha impedit aprofundir en les raons de legitimitat que han provocat un augment considerable de l’independentisme. Qüestions crucials vinculades a la legitimitat moral, a la justícia ètica de les reivindicacions de les minories o al reconeixement dels drets col·lectius han estat manllevats del debat públic, ocupant aquest espai de deliberació elements propis del dret²⁰². Tot ha semblat reduir-se a la

²⁰⁰ Keating, Michael. “La integración europea y la cuestión de las nacionalidades”. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 16. 2007. Pàg. 9 a 35.

²⁰¹ Diem dret summament restrictiu en la mesura que es trasllada a la part que vol exercir la secessió el suport de la càrrega de la prova. En el cas català seria Catalunya la part que hauria de demostrar que és víctima de les injustícies sofertes, i la voluntat d’haver explorat altres vies menys radicals que no pas la secessió. Aquest enfocament de la càrrega de la prova genera una forta presumpció contrària a la secessió; inclús contrària al dret a decidir. Un enfocament lliberal del dret a la secessió hauria de comportar, també, que fos a l’Estat matriu a qui se li traslladés la càrrega de la prova. O el que és el mateix: que se li requerís a l’Estat espanyol que acredités que ha acomplert amb els pactes polítics assumits, que provés el respecte i predisposició al compliment de les demandes polítiques formulades des de Catalunya o, si més no, que demostrés perquè una nació com Catalunya no hauria de gaudir d’un Estat propi.

²⁰² Aquest debat centrat en qüestions bàsiques de justícia, aquesta discussió acadèmica al voltant del drets humans, és el que reclama Neus Torbisco, talment com s’han desenvolupat debats en països democràtics plurinacionals o multiculturals que enfronten conflictes similars. Vegeu, en aquest sentit, Torbisco, Neus.

legalitat del dret a decidir o del dret a l'autodeterminació; drets que sovint han estat confosos o assimilats. De retruc, aquest fetitxisme jurídic ha desviat l'atenció sobre allò veritablement important en qualsevol procés autodeterminista i secessionista i que també afecta al dret a decidir: la manca de reconeixement d'una comunitat nacional a trets culturals propis dins d'un Estat com a subjecte de drets col·lectius.

Dit això, l'alteració de les fronteres sol ser una qüestió que en essència queda reduïda a la *realpolitik*; és a dir: un àmbit de la política on impera el pragmatisme i on no és aliè l'ús de la força atenent a principis egoistes en funció dels propis interessos. És podria dir que la regulació de l'alteració de fronteres és, avui, una de les llacunes més importants que presenta el Dret Internacional. Aquest regula les relacions entre Estats, però no el procediment per crear-los o modificar-ne els límits. Durant el darrer segle, l'alteració de les fronteres estatals, a fi i efecte de procedir a la gestació de nous Estats, s'ha subjectat en el principi d'autodeterminació. Però no ha estat aquest un principi pacífic ni en la seva interpretació ni en la seva aplicació pràctica.

És en aquest sentit que sol ser un argument recurrent –però no per recurrent deixa de ser simple– el d'afirmar que l'autodeterminació és una cosa del passat. Un dret, sí, que va ser concebut i aplicat en un període molt acotat de temps i aplicable a les causes colonials²⁰³. S'oblida, no obstant això, que el Dret Internacional no discuteix la capacitat dels Estats per incorporar el dret d'autodeterminació en els seus ordenaments jurídics. Això és el que han fet, si bé és cert que a partir d'itineraris i fórmules diferents, Estats com el Canadà, el Regne Unit o Dinamarca. Al ressò dels referèndums que s'han celebrat en aquests territoris, no han faltat veus que han començat a parlar d'una quarta onada de creació de nous Estats en què l'element distintiu pugui ser que el

“Autodeterminació, secessió i drets humans...” Cit. Pàg. 29. Per una visió teòrica d'aquest debat reclamat per Torbisco, vegeu Kymlicka, Will. *Ciudadania Multicultural*. Barcelona: Paidós Ibérica. 1996.

²⁰³ Els textos bàsics en matèria autodeterminista elaborats per les Nacions Unides són els següents: la Declaració sobre la concessió de la independència als països i pobles colonials –també dita Carta Magna de la Descolonialització– aprovada per la Resolució 1514 (XV), de 14 de desembre de 1960, de l'Assemblea General; el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, de 16 de desembre de 1966; el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, de la mateixa data, i la Declaració relativa als principis de dret internacional referents a les relacions d'amistat i a la cooperació entre Estats de conformitat amb la Carta de Nacions Unides, aprovada mitjançant Resolució 2625 (XXV), de 24 d'octubre de 1970, de l'Assemblea General.

Dit això, en els tractats de pau que van posar fi a la Primera Guerra Mundial el dret a l'autodeterminació va jugar un paper rellevant. Formulats de manera cèlebre –i en un estadi encara molt inicial– pel president nord-americà Woodrow Wilson el mes de gener de 1918 davant el Congrés dels Estats Units, la fórmula ha passat a la història com els “catorze punts per a la pau”. En essència, es tractava d'un programa de foment i construcció de la pau que va arribar a convertir-se en la base a partir de la qual edificar les condicions de pau acceptades per les parts en conflicte durant la Gran Guerra.

desenvolupament d'una sort de positivització del dret a l'autodeterminació a través de principis rectorials del Dret Internacional. Les tres onades anteriors haurien estat: primera, el desmembrament dels imperis otomà, austrohongarès, rus i alemany; segona, la descolonització; i tercera, la caiguda del bloc soviètic²⁰⁴.

Però que s'entén per autodeterminació? D'entrada l'autodeterminació consisteix en la capacitat que té un poble o nació per dotar-se del règim de govern que desitgi –el que es coneix com a vessant interna de l'autodeterminació–, així com disposar el tipus de relacions que vol mantenir amb altres Estats o grups similars. Aquesta darrera vessant seria l'autodeterminació externa. En aquesta part del treball ens referirem a l'autodeterminació externa; l'autodeterminació interna, com s'ha vist en el cas català, s'ha esgotat amb la sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional. La variable externa de l'autodeterminació es pot portar a terme de dues formes: d'acord amb els mecanismes jurídics i polítics previstos en el marc constitucional d'un Estat. O bé, de forma unilateral, apel·lant als principis, normes i teories que parlen de la secessió. Dit de forma més reduïda: o pactant amb l'Estat matriu o exercint-ho per la via unilateral.

El que interessa acotar en aquest treball no serà teoritzar o aprofundir sobre l'abast del dret a l'autodeterminació o sobre la seva interpretació. Hi ha autors que han treballat abundantment aquest àmbit del Dret internacional connectant-lo amb l'ordenament jurídic espanyol²⁰⁵. De fet, sembla difícil contradir l'afirmació que el dret a l'autodeterminació és un dret de *ius cogens*; dret fonamental de rang jeràrquic superior reconegut pel Tractat fundacional de les Nacions Unides i que s'imposa a qualsevol disposició nacional o internacional que en sigui contrària, tal i com s'encarrega de recordar la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 27 de febrer de 2018, en l'assumpte C-266/16, en el qual confirma la preeminència del dret a l'autodeterminació en la mesura que és “noma de dret internacional general” plenament aplicable a la Unió Europea. El que interessa, doncs, es veure els vincles de connexió que avui presenta el dret a decidir amb el dret a l'autodeterminació atès que avui ningú dubta sobre la consideració de l'autodeterminació com a dret.

²⁰⁴ Vegeu, en aquest sentit, Cagnon, Alain-G. *Temps d'incertituds. Assajos sobre federalisme i diversitat nacional*. Barcelona: Editorial Afers. 2012 i Santjaume, Marc. “La secessió a la ciència política”. *Revista VIA, Centre d'Estudis Jordi Pujol*. 12/2012. Pàg. 32-42.

²⁰⁵ Payero, Lucía. *El derecho de autodeterminación de los pueblos...* Cit. Vegeu, també, Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación como derecho moral: una apología de la libertad y del deber político”. A Cagiago, Jorge y Ferraiuolo (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata. Pàg. 218 a 268.

En aquest sentit, no ens estarem de recordar la trajectòria de l'autodeterminació a través del seu recorregut normatiu i doctrinal ni que sigui, precisament, per reforçar el seu caràcter legal²⁰⁶. Però tampoc ens estarem de recordar, tal i com ho han fet investigadors catalans²⁰⁷, que el marc interpretatiu del dret a l'autodeterminació està sent sotmès a una profunda revisió fins al punt que avui es parla d'una autodeterminació 3.0. inclús 4.0²⁰⁸.

4.5.1. *L'autodeterminació com a dret i el principi democràtic.*

Narra Xacobe Bastida que és la Resolució 545 (VI), de 5 de febrer de 1952, la primera resolució en la qual l'Assemblea General de les Nacions Unides va disposar “incloure en el Pacte Internacional o en els Pactes Internacionals de Drets Humans un article sobre el dret dels pobles i de les nacions a l'autodeterminació²⁰⁹”. Aquesta Resolució és la primera que qualifica l'autodeterminació com a dret. És el punt de partida de la plena consideració jurídica de l'autodeterminació. La Resolució 1514 (XV) i la Resolució 2625 (XXV) –a més de la 1541 (XV), adoptada el dia següent d'haver-se aprovat la 1514 (XV)– fixaran l'abast del principi d'autodeterminació, sobretot pel que fa a les diverses formes d'exercir-lo. En un primer moment la forma d'obrar passarà per la constitució d'un Estat independent, la lliure associació amb un altre Estat independent o la integració en un altre Estat independent. Però la Resolució 2625 (XXV) introduirà una altra forma d'exercici que sembla ampliar l'abast de l'autodeterminació: “l'adquisició de qualsevol altre condició política lliurement decidida per un poble²¹⁰”.

²⁰⁶ Lucía Payero exposa la necessitat de referir-se a l'autodeterminació com un dret i no com un principi. La diferència rau, precisament, en la major legitimació que li confereix l'estatus de dret. I com a dret s'hi refereixen aquells que consideren l'aplicació efectiva de l'autodeterminació en el si dels Estats democràtics. Payero, Lucía. *El derecho de autodeterminación...* Cit. Pàg. 18. Tanmateix, hi ha dos pronunciaments de la Cort Internacional de Justícia que es refereixen a l'autodeterminació com a dret: *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sud en Namibia, a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, dictamen consultivo I.C.J Reports 1971*. Pàg. 16 a 31; i *Sahara Occidental, dictamen consultivo, I.C.J Reports, 1975*. Pàg. 12 a 33.

²⁰⁷ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 179 a 198; Torbisco, Neus. “Autodeterminació, secessió i drets humans...” Cit. Pàg. 52.

²⁰⁸ López, Jaume. “El derecho a decidir: el principio democrático...” Cit. Pàg. 179 a 198.

²⁰⁹ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación como derecho moral...” Cit. Pàg. 234.

²¹⁰ Entre aquestes condicions lliurement decidides s'obre un ampli ventall de possibilitats d'autonomia i d'autogovern en les seves diverses gradacions en un context federal, confederal, regional o autònom. Aquesta diversitat de possibilitats, la gran majoria de les quals s'incardinen l'organització política del poble sense que això signifiqui emancipació, és el que obre la porta al concepte de lliure determinació

Ergo: allò rellevant –tal com expressa la mateixa Resolució– és que sigui quina sigui la opció escollida, aquesta respongui a la autèntica voluntat del poble.

En aquest punt el dret a l'autodeterminació queda vinculat amb la democràcia i, per extensió, amb els drets humans. Aquesta connexió significa posar en valor aspectes tant rellevants com el respecte als drets de les minories. Es subratlla l'expressió democràtica de la voluntat popular en relació a la participació en assumptes públics. Aquest és un dels elements fonamentals d'una democràcia, esdevenint com assenyala Pérez Royo, l'autodeterminació com un dels seus principis constitutius²¹¹. Des d'aquesta perspectiva i com veurem a continuació, el dret a l'autodeterminació es predica de tots els pobles –sense distingir si són casos de dominació colonial o estrangera– i amb valor i efectivitat jurídica de continuïtat indefinida. Però si el concepte poble pot generar dubtes en quan a què es considera com a tal en virtut del Dret internacional, on a penes queden dubtes és en la consideració a partir dels textos internacionals –convenis amb drets i obligacions internacionals d'obligat compliment per aquells Estats que els ratifiquen²¹²– del valor jurídic del dret d'autodeterminació.

Dèiem abans que el dret a l'autodeterminació està sent sotmès a una revisió teòrica en la qual juga un paper fonamental el dret internacional dels drets humans cap al reconeixement de les minories nacionals. Tant és així que a partir d'aquest nou marc emergent, els Estats no només tindran deures de “tolerància” o de “no ingerència” cap a les minories, sinó que els deures estatals comportaran un plus d'exigència. Aquest plus passarà per assumir veritables deures com ara la construcció d'un marc institucional inclusiu o el reconeixement dels drets d'autogovern de les nacions minoritàries²¹³.

interna. Pons Ràfols, Xavier. *Cataluña: Derecho a decidir y Derecho internacional*. Madrid, Editorial Reus. 2015. Pàg. 11.

²¹¹ Pérez Royo, Javier. “Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña” *Cuadernos de Alzate*. Núm. 46-47. 2013. Pàg. 179.

²¹² L'article 10.2 de la Constitució espanyola diu: “les normes relatives a drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal dels Drets Humans i els tractats i els acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya”. Val a dir que tant el Pacte de Drets Civils i Polítics com el de Drets Econòmics, Socials i Culturals compleixen aquests requisits: són tractats internacionals, tracten sobre drets fonamentals i han estat ratificats per l'Estat espanyol. Per si això no fos prou, l'article 1 dels tractats reconeixen el dret a l'autodeterminació dels pobles.

²¹³ Torbisco, Neus. “Autodeterminació, secessió i drets humans...” Cit. Pàg. 52-53.

4.5.2.- Cap a un concepte expansiu de “poble”.

El primer article dels Pactes Internacionals de Drets Civils i Polítics i dels Drets Econòmics, Socials i Culturals, ambdós adoptats per l'Assemblea General de l'ONU mitjançant la Resolució 2200 (XXI) de 16 de desembre de 1966, recull que “[T]ots els pobles tenen el dret a la lliure determinació. En virtut d'aquest dret determinen lliurement la seva condició política i procuren també pel seu desenvolupament econòmic, social i cultural”. L'expressió és rotunda i no genera cap mena de dubte. Més i tot: com apunta el professor Roberto Viciano, si s'hagués volgut delimitar l'expressió, s'hagués fet tal i com s'havia i s'ha fet en altres ocasions²¹⁴. A partir d'aquest mandat, la connexió conceptual entre la lliure determinació dels pobles –tots els pobles sense excepció– i els drets humans passava a ser una relació estreta i vinculada a través d'un Tractat internacional que versava sobre drets humans. Com afirma Pons Ràfols, la connexió generava una ampliació subjectiva i conceptual del dret a l'autodeterminació atès que es feia extensiva a tots els pobles i anava més enllà de l'àmbit estrictament colonial²¹⁵. Allò rellevant –seguim amb Pons Ràfols– d'aquesta vinculació és que la lliure determinació es convertia, així, en un dret humà d'exercici col·lectiu “que es distingeix dels demés drets individuals, figura abans d'ells i és proclamat com un dret universal i perpetu²¹⁶”.

Avui partim d'una realitat fàcilment constatable: el procés de descolonització pràcticament ha acabat, però el dret a l'autodeterminació continua present en la normativa internacional i nacional. Això ha provocat que una part de l'acadèmia – Antonio Cassese i James Crawford entre d'altres– hagi fet extensiu el dret a pobles sotmesos a dominació estrangera o greument discriminats pel govern de l'Estat del qual

²¹⁴ Així ho exposa el professor Viciano, Roberto. “El derecho de autodeterminación en nuestra reciente vida constitucional”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 34. 1991. Pàg. 150.

²¹⁵ Pons Ràfols, Xavier. *Cataluña: Derecho a decidir...* Cit. Pàg. 134-135. L'autor afirma que per alguns estudiosos el Pacte significa el reconeixement convencional de l'existència en el Dret Internacional d'un dret a la secessió com és el cas de Daniel Turp: “Le droit de sécession en droit International public”, *The Canadian Yearbook of International Law*. 1982.

²¹⁶ En aquest cas l'autor cita el treball d'Aurelio Cristescu: *El derecho de los pueblos a la libre determinación en su desarrollo histórico y actual sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas y de otros documentos aprobados por los órganos de las Naciones Unidas, particularmente lo que se refiere a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Documento E/CN.4/Sub.2/404 (Vol. I), Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, Nueva York, 1981. Paràgraf 214.

en formen part²¹⁷. L'expressió *tots* i el fet que el poble de Catalunya es trobi greument discriminat en relació a d'altres comunitats autònomes i en relació a les seves pròpies demandes d'autogovern, fan que sigui políticament possible i jurídicament viable entendre que el dret a l'autodeterminació és avui predicable respecte del cas català. I Catalunya, com s'explicarà en altres capítols d'aquest treball, mai ha renunciat a esdevenir subjecte del dret a l'autodeterminació, malgrat que durant la recent història constitucional ha acceptat el règim del 78. Però insistim: acceptació del règim del 78 no implica renúncia a l'exercici del dret a l'autodeterminació com s'ha encarregat de recordar, sovint, el Parlament de Catalunya²¹⁸.

La practica internacional del que resulta la aplicació del dret a l'autodeterminació avala aquest raonament, sobretot pel que fa a la expansió del concepte *poble*. Com explica Xacobe Bastida, Palestina, que no és precisament una colònia, li ha estat reconeguda en diverses ocasions el dret a l'autodeterminació. Tanmateix, la Organització de les Nacions Unides ha avalat la independència de Bangladesh –territori que pertanyia a Pakistan– en el que va significar un “trencament parcial de l'Estat²¹⁹”. Kósovo irromp, igualment, com una mostra més d'aquesta fluctuant pràctica que recull en cada cas concret i segons la conjuntura política i social l'assimilació entre “pobles” i colònies”.

4.5.3.- *La integritat territorial de l'Estat.*

La constant invocació de la “Integritat territorial de l'Estat” com a límit a l'exercici del dret a l'autodeterminació opera, en l'argumentari polític, com a tallafocs a les reivindicacions d'exercir el dret. Però aquest argument pateix diverses febleses. La primera és que el principi d'integritat territorial dels Estats és un principi que protegeix l'entitat estatal cap enfora; no cap endins. O sigui: opera en el moment que conductes d'altres Estats o organitzacions internacionals s'imposen a la voluntat d'un Estat. Volen

²¹⁷ Dels autors citats vegeu Cassese, Antonio. *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press. 1995. Pàg. 54 i Crawford, James R. *The Creation of States in International Law*. Oxford: Clarendon Press. 2006. Pàg. 127.

²¹⁸ En aquest sentit s'han de llegir les Declaracions del Parlament de Catalunya votades per àmplia majoria d'ençà del restabliment del Parlament l'any 1979. Vegeu, en aquest sentit, l'anàlisi de les Resolucions parlamentàries que es fa en el capítol 9 d'aquest mateix treball.

²¹⁹ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación como derecho moral...” Cit. Pàg. 239.

penetrar en l'esfera de la sobirania estatal per imposar quelcom que es rebutjat per qui exerceix aquesta sobirania. Per consegüent, no es pot invocar l'aplicació d'aquest principi davant d'un conflicte cap endins; és a dir, en virtut d'una problemàtica sorgida en el sí de l'Estat i motivada per aspiracions dels pobles que l'integren²²⁰.

La segona feblesa és aquella que invoca la Conferència de Seguretat i Cooperació a Europa (CSCE) en la qual es va adoptar l'Acta Final de Hèlsinki. En aquesta Acta Final es conjugava el dret a la lliure determinació dels pobles d'acord amb els principis i propòsits de la Carta de Nacions Unides amb les normes del Dret internacional; inclosa la que es refereix a la "integritat territorial dels Estats²²¹". En un mateix sentit també es fa referència a la Declaració de les Nacions Unides sobre els drets dels Pobles Indígenes²²², el Conveni núm. 169 de l'Organització Internacional del Treball (OIT) sobre Pobles Indígenes i Tribals en Països Independents i Comentari General núm. 23 a l'article 27 del Pacte de Drets Civils i Polítics, com a pretesa normativa que imposava com a límit a l'exercici de l'autodeterminació el no menystenir ni vulnerar la integritat territorial de l'Estat part²²³.

Al respecte d'aquesta interpretació restrictiva del dret a l'autodeterminació és necessari no perdre de vista que és l'Assemblea General de les Nacions Unides, òrgan de naturalesa política, que en cap cas té assignada la capacitat de crear normes de Dret Internacional. En el millor dels cassos, les facultats de l'Assemblea esdevenen recomanacions o solucions –mai vinculants– a fi i efecte de promoure la seva última finalitat: el manteniment de la pau i la cooperació entre Estats. Com indica Obieta Chalbaud, si hi hagués algun dubte en la interpretació del clausurat dels pactes no seria

²²⁰ Moreno, Alicia. *Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos. Principio eje del derecho internacional contemporáneo*. Granada: Universidad de Granada. 1977. Pàg. 215. Politòlegs catalans com Carles Boix també han desvinculat el principi d'integritat territorial de l'autodeterminació, tot indicant que aquest principi fa referència a les fronteres existents entre Estats sobirans. Vegeu Boix, Carles. "Catalunya, estat de la Unió Europea?" *Ara*, 23 d'octubre de 2012.

²²¹ Val a dir que en un altre principi de l'Acta Final, referit a la integritat territorial dels Estats s'establia que els Estats havien de respectar la integritat territorial de cada un dels Estats participants. Tenint en compte que el Dret Internacional és un dret bàsicament d'Estats, quedava clar qui era l'interlocutor de la Conferència, per molt que es vulgui desviar la interlocució cap a pobles integrats dins de realitats estatals. Vegeu, en aquest sentit, el Principi VIII de l'Acta Final de Hèlsinki, d'1 d'agost de 1975, disponible a la pàgina web de l'OSCE: <http://www.osce.org>

²²² Aprovada per l'Assemblea General mitjançant la Resolució 61/295, de 13 de setembre de 2007.

²²³ Vegeu Comentari General número 23, aprovat l'any 1994 pel Comitè de Drets Humans, en el document CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, paràgrafs 3.1 i 3.2.

l'Assemblea General l'òrgan cridat a esclarir-la, sinó el Tribunal Internacional de Justícia²²⁴.

La darrera de les febleses –connectada amb l'anterior– passa per desmuntar un argument que parteix d'una lectura equivocada de la realitat jurídica. Aquesta feblesa arrenca de la interpretació restrictiva i interessada del dret –sovint invocada per les autoritats de l'Estat espanyol per negar el dret a l'autodeterminació del poble català– que afirma que els tractats internacionals no poden imposar drets que no estiguin reconeguts en la Constitució. Aquesta interpretació de la realitat jurídica –lògicament interessada– impedeix exercir el dret a l'autodeterminació a les nacionalitats i regions que integren l'Estat espanyol. Les tribunes periodístiques han usat aquest argument en el qual els únics drets reconeguts són aquells que estableix la Constitució²²⁵; tot allò no previst a la norma constitucional no pot ser invocat amb pretensió d'aplicació pràctica. Obliden que l'article 10.2 de la Constitució introdueix un cànon interpretatiu en matèria de drets fonamentals, en la mesura que s'hauran d'interpretar “de conformitat amb la Declaració universal de drets humans i els tractats i els acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya”.

Una lectura generosa a favor d'exercir un dret fonamental d'exercici col·lectiu consignat en tractats internacionals subscrits per l'Estat espanyol passa per una interpretació generosa dels articles 95 i 96 de la Constitució en relació a l'article 27 del Conveni de Viena sobre el Dret dels Tractats. L'article 95 CE estableix que “la celebració d'un tractat internacional que contingui estipulacions contràries a la Constitució exigirà la revisió constitucional prèvia”. En aquest cas, la Constitució és una norma posterior als tractats que regulen el dret a l'autodeterminació; per la qual cosa la interpretació que hauria de prevaldre és la que defensa Juan Luís Requejo: el principi d'aplicabilitat²²⁶. Tornem a la Constitució; a l'article 96 CE quan diu que “els tractats internacionals celebrats vàlidament formaran part de l'ordenament intern una vegada hagin estat publicats vàlidament a Espanya. Les seves disposicions només

²²⁴ Obieta, José Antonio. *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*. Madrid: Tecnos. 1989. Pàg. 59.

²²⁵ Aquest és el parer, per exemple, de Solozábal, Juan José. “La autodeterminación y los derechos”, *El País*, 8 de novembre de 2012.

²²⁶ Requejo, Juan Luís. “Consideraciones en torno a la posición de las normas Internacionales en el ordenamiento español”. *Revista española de Derecho Constitucional*. Núm. 34. Pàg. 60.

podran ser derogades, modificades o suspeses en la forma prevista en els mateixos tractats o d'acord amb les normes generals del Dret internacional”.

Aquest precepte constitucional cal vincular-lo amb l'article 27 –el dret intern i la observança dels tractats– del Conveni de Viena sobre el Dret dels Tractats: “Una part no podrà invocar les disposicions del seu dret intern com a justificació de l'incompliment d'un tractat”. Molt resumidament: els tractats tenen una aplicació preferent respecte del dret intern. Això ens porta a afirmar, com fa el professor Xacobe Bastida, que si tenim en compte que els pactes de 1966 van ser ratificats per l'Estat espanyol el 27 d'abril de 1977 i la Constitució va entrar en vigor el 29 de desembre de 1978, resulta que l'article 1 dels pactes; article en el qual es reconeix universalment i sense restriccions el dret a l'autodeterminació, aquest és d'aplicació preferent respecte d'aquells preceptes de la Constitució que podrien contradir la pràctica autodeterminista consagrada en la legalitat internacional²²⁷.

4.6.- Dret a la secessió i dret a decidir. Elements teòrics compartits.

Pregunta: ¿Hi ha elements, raons, motius, que en un context democràtic puguin legitimar un procés de secessió quan un Estat no compleix amb un nivell suficient de reconeixement de les minories nacionals? No hi ha una opinió unànime que pugui respondre a la pregunta amb un sí o un no. Som del parer que el nucli dur d'una possible resposta posarà èmfasi en el dret consuetudinari; és a dir, en els principis internacionalment acceptats. Tanmateix, la literatura catalana sobre el dret de secessió ha crescut empès pel debat acadèmic –i també social i de carrer– a mesura que l'independentisme s'ha consolidat en les institucions. En cercles acadèmics internacionals, el secessionisme ha estat motiu d'estudi d'ençà de principis dels noranta tenint com a referència la desintegració de l'URSS i Iugoslàvia per una banda i el referèndum del Quebec per una altre²²⁸. En els darrers anys –com punta Marc

²²⁷ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación como derecho moral...” Cit. Pàg. 241.

²²⁸ Allen Buchanan és considera el precursor dels estudis sobre el dret de secessió, sobretot en el camp de la filosofia política. Vegeu, en aquest sentit, Buchanan, Allen: *The morality of Political Divorce from Port Sumter to Lithuania and Quebec*, Oxford: Westview Press. 1991.

Santjaume²²⁹– ha aparegut nombrosa literatura que explora l'autodeterminació i la secessió des de la ciència política²³⁰.

Com s'ha dit al presentar els objectius d'aquest capítol, les teories de la secessió, talment com succeeix amb el dret a decidir o el dret a l'autodeterminació, centren part del seu debat en definir les fronteres del *demos* sobre el qual operen els règims democràtics. Allò que és assimilat com un fet inherent a la història, allò que ningú ha decidit a través d'un procediment democràtic i que avui és normativitzat a través de les constitucions, les teories de la secessió ho posen en dubte. Aquesta és la seva virtut, però en aquesta gosadia, com veurem, també s'hi troben febleses. Són una clara minoria les Constitucions que reconeixen el dret de secessió, fet que evidencia el màxim grau de reconeixement als principis inherents a l'autodeterminació externa alhora que trenca el mite que cap text constitucional contempla aquest principi. Val a dir que en unes Constitucions el reconeixement és clar i en d'altres resulta més ambigu determinar qui pot exercir el dret²³¹.

²²⁹ Santjaume, Marc. "Arguments i contrarguments sobre el dret de secessió". *IDEES, Revista de Temes Contemporanis*. Generalitat de Catalunya. Núm. 42, 2016. Pàg. 56-69.

²³⁰ Seguin el treball citat de Santjaume, vegeu, entre d'altres, Sorens, Jason: *Secessionism. Identity, interest and strategy*. McGill-Queen's University Press. 2012; Coggins, Bridget: *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century. The Dynamics of Recognition*. Nova York: Cambridge University Press. 2014; Griffiths, Ryan D. *Age of Secession: The International and Domestic Determinants of State Birth*, Cambridge University Press. 2016.

²³¹ El politòleg Toni Rodón distingeix quatre classes d'Estats en relació al grau de reconeixement constitucional de l'exercici del dret de secessió. Vegem-ho:

Estat.	Període.
1.-Específic per unitats subsidiàries:	
Alemanya (Prússia)	1924-1931
Liechtenstein	2003
Birmània (Myanmar)	1948-1958
Unió Soviètica	1924-1980
Sant Kitts i Nevis	1983
Sudan	2005-2013
Uzbekistan	1992
Iugoslàvia (Sèrbia)	1974-2005
2.-Ambigu sobre qui es pot separar:	
Bulgària	1947-1960
Burundi	1998-2013
República Centreafricana	1964-2013
Txad	1996-2013
Etiòpia	1991-2013
Gabon	1961-1980
Grècia	1952-1967
Iran (Pèrsia)	1906-1978
Madagascar	1960-1991
Mauritània	1961-2013
Montenegro	2006
Unió Soviètica	1918-1923

Aquest reconeixement a l'emancipació no treu que avui és comunament acceptat que la literatura jurídica i política distingeix tres tipologies de teories normatives de la secessió. Tot seguit les abordarem no sense abans avisar que totes tres presenten elements que les fan aplicables al cas català. O dit d'una forma diferents: la secessió de Catalunya trobaria, en totes tres teories, un marc de legitimitat que faria possible subjectar una demanda d'emancipació en alguna d'elles o en totes tres a la vegada. Aquest és l'objectiu d'aquest apartat: evidenciar que més enllà de l'exercici del dret a decidir i més enllà del dret a l'autodeterminació, existeixen causes de secessió com a resultat de l'exercici d'ambdós drets que no són, ni molts menys, retòrica per estudiosos, filòsofs o excèntrics. Al contrari: ens trobem davant de teories que justificarien a partir de la constatació d'uns fets, com hem dit, la secessió de Catalunya respecte de l'Estat espanyol en el marc d'un debat acadèmic que, com veurem, transcendeix a la realitat espanyola i s'endinsa dins el marc internacional.

4.6.1.- *Teoria de la causa justa.*

També dita teoria *remeiera* o del dret al remei, aquesta ha estat la teoria més atractiva i central de la literatura acadèmica. Desplega els seus efectes en el moment que es produeix una falla en el sí d'una democràcia estatal; ja sigui per una manca de reconeixement d'una minoria nacional o ja sigui per un tracte injust per part de l'Estat o per un incompliment del principi d'autonomia a la qual està obligat l'Estat en sistemes plurinacionals. Però aquesta teoria parteix, segons Costa, d'una presumpció general contra la secessió²³². Malgrat que s'activa a partir de situacions de greuge d'una minoria, cert és que el plantejament de la secessió sorgeix com a darrera opció –ultima ratio– amb l'objectiu de posar remei o solució a una situació d'injustícia prolongada en

Senegal	1960-2013
Iugoslàvia (Sèrbia)	1946-1952
3.-La Constitució obra la porta a legislar-ho a través d'una llei posterior:	
Egipte	2012-2013
Lituània	1922-1927
4.-La dinàmica política ha comportat que es permeti una eventual secessió:	
Quebec	1980 (?) i a partir de 1999
Escòcia	Des del 2013.

Font: Comparative Constitutions Project. Citat per Rodon, Toni. *El miratge de l'autogovern. El sistema autònom en perspectiva comparada*. Barcelona: Fundació Irla. Desembre de 2015.

²³² Costa, Josep. *O secessió o...* Cit. Pàg. 24.

el temps o qualificada d'estructural. Per tant, el dret de secessió neix d'una situació concreta manifestament injusta i no com un dret primari.

El principal problema que presenta aquesta teoria és que no hi ha consens en la doctrina sobre què es considera situació injusta. Les posicions varien en la mesura que la majoria de teories van ser formulades o desenvolupades en el marc de conflictes bèl·lics, colonialisme o absència dels drets democràtics²³³. Seguint aquest fil argumental, Iñigo Urrútia escriu que la secessió com a remei sorgeix a partir d'una interpretació contrària a la Resolució 2625 (XXV) de l'Assemblea General de les Nacions Unides, de 24 d'octubre de 1970²³⁴; sobretot pel que fa al sotmetiment dels pobles a la subjugació, dominació i explotació que constitueix una violació del principi de lliure determinació i una negació dels drets humans fonamentals. La Cort Suprema del Canadà, en la seva decisió sobre la possible secessió del Quebec, també utilitza un argument remeier al afirmar que, en cas que a un grup definit li sigui vedat l'accés real al govern per tal d'assegurar el seu desenvolupament polític, econòmic, social i cultural o li hagi estat impossible exercir l'autodeterminació interna, s'arribaria a una situació de bloqueig que fa potencialment possible el dret de secessió²³⁵. En el pla jurisprudencial, la Cort Suprema del Canadà no ha estat l'única en formular arguments secessionistes en base a les teories remeieres. Abans ho havia fet –i en diverses ocasions– la Cort Internacional de Justícia²³⁶.

²³³ Santjaume, Marc. “Argumentes i contrargumentes...” Cit. Pàg. 59.

²³⁴ Urrutia, Iñigo. “Derecho de autodeterminación y creación de nuevos estados europeos a partir de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Kosovo”. *Fòrum sobre el dret a decidir (I). Dret comparat i context internacional*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. 2014. Pàg. 59.

²³⁵ Cort Suprema del Canadà. Consulta relativa a la secessió del Quebec. Apartat 134. Concretament, aquest apartat de la resolució de la Cort Suprema, el dret de secessió per causes remeieres s'argumenta se la següent manera: [...] el dret a l'autodeterminació pot, en un tercer cas, fonamentar un dret a la secessió unilateral. Encara que aquest tercer cas s'ha descrit de moltes maneres, reposa sobre la idea que quan a un poble se li impedeix d'exercir de manera significativa el seu dret a l'autodeterminació interna, llavors té dret, com a últim recurs, a exercir-lo per la via de la secessió. El fet que la declaració de Viena exigeixi que els governs representin “el conjunt de la població pertanyent al territori, sense cap distinció”, afegeix credibilitat a l'afirmació segons la qual un bloqueig tan complet pot, potencialment, donar lloc a la secessió”.

²³⁶ Ha estat en motiu de l'Opinió Consultiva de 16 d'octubre sobre el Sahara Occidental (1975 ICJ 25), apartats 55 a 60; Opinió sobre el Camerún septentrional (Camerún contra el Regne Unit 1963 ICJ 3); Opinió Consultiva sobre activitats militars i paramilitars en i contra Nicaragua (Nicaragua contra els Estats Units 1986 ICJ 14; i Timor Oriental (Portugal contra Australia 1995 ICJ 90).

En el pla teòric, l'autor més citat d'aquesta teoria és Allen Buchanan²³⁷. Aquest contempla la secessió d'un territori del seu Estat matriu com a remei quan ja no es contempla cap altre més solució. És la *remedial-right-only secession*²³⁸. El seu rerefons és que resulta “preferible adoptar arranjaments institucionals dins l'Estat que garanteixin el reconeixement i protecció de les minories territorials com a opció òptima²³⁹”. Però en cas que l'acomodació de la minoria nacional sigui sistemàticament negada i aquesta permanent negació derivi en situacions d'injustícia en el reconeixement cultural o lingüístic o en la negació dels més elementals drets civils i polítics, aleshores el remei de la secessió opera com a blindatge davant l'opressió de les majories²⁴⁰. Secesió, doncs, com a resposta davant la tirania.

Buchanan, fins i tot, desplega els efectes d'aquesta teoria en situacions d'incompliment d'acords inherents a sistemes polítics en els quals la distribució territorial del poder obeeixi a pactes constitucionals en la recerca de possibilitar l'autogovern d'una minoria i al posterior incompliment d'aquest pacte per part de la majoria²⁴¹. Com veurem en el proper punt d'aquest capítol, Catalunya no és una realitat aliena a aquesta teoria. Les seves relacions amb l'Estat espanyol en virtut del principi d'autonomia consagrat a la Constitució serien subsumibles dins dels supòsits invocats com a justa causa. El dret a la secessió com a justa causa o com a remei per deslligar-se de les arbitrietats de l'Estat espanyol s'alçaria com l'opció defensada pel sobiranisme en el marc d'un referèndum en exercici del dret a decidir o com a justificació del dret d'autodeterminació en un supòsit d'unilateralitat.

²³⁷ Vegeu la versió original: Buchanan, Allen. *Secesión. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Québec*. Westview Press. 1991. Nosaltres ens hem servit de la traducció feta per Jorge Paredes i publicada per Ariel l'any 2013 amb el títol: *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*.

²³⁸ Vegeu, en aquest sentit, dos estudis d'Allen Buchanan publicats l'any 1991. “*Secession and Self-Determination*”. *Journal of International Affairs*. Vol. 45 i “*Toward a Theory of Secession*”. *Ethics & International Affairs*. Vol. 101, n° 2. Pàg. 322-342.

²³⁹ Serrano, Ivan. *De la nació a l'Estat*. Barcelona: Angle Editorial. 2013. Pàg. 102-103.

²⁴⁰ Torbisco, Neus. “Autodeterminació, secessió i drets humans...” Cit. Pàg. 54.

²⁴¹ Buchanan, Allen. *Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press. 2004.

4.6.2.- Teoria del dret primari.

Talment succeïa amb la teoria de la causa justa, aquesta també rep diverses denominacions sent les més reconegudes la teoria plebiscitària o la teoria d'elecció pura. La teoria del dret primari va ser inicialment formulada l'any 1984 pel filòsof Harry Beran²⁴². El dret a la secessió no és més que l'evolució col·lectiva d'un dret individual a l'autonomia. No és necessari apel·lar a cap causa concreta que justifiqui l'exercici del dret de secessió. Val a dir que l'exercici d'aquest dret individual pot dur a una col·lectivitat a associar-se, si així ho desitgen, per formar un nou Estat. Per Beran l'Estat i el seus àmbits territorial i poblacional responen a una lògica del consentiment continuat; consentiment que en cap cas és etern. Al contrari, aquest consentiment és un acte revocable sempre i quan es formuli a partir de mecanismes democràtics. Només hi ha una condició: que aquesta elecció, a més d'esdevenir legítima, sigui democràtica. Ha d'existir, doncs, un criteri de voluntat social lliurement expressada mitjançant un procés democràtic (d'aquí la seva denominació de teories plebiscitàries o democràtiques).

Aquest és, doncs, el punt de partida de la teoria plebiscitària: la secessió parteix d'una voluntat col·lectivament expressada a partir d'un sistema democràtic com ara una consulta o un referèndum. Ergo: seguint Bossacoma, la teoria sobre el dret primari de secessió formulada per Harry Beran descansa sobre els principis de llibertat, sobirania popular i regla de la majoria d'un grup concentrat territorialment²⁴³. Aquesta necessitat de voluntarietat social en forma de contracte social, com apunta Ivan Serrano, descansa sobre el fet que és un contracte revocable. I en aquest sentit Beran fa una referència a la justícia internacional quan argumenta que “una generació no té dret a desproveir les generacions futures del mateix dret que elles han exercit, en el cas, per exemple, d'una declaració constitucional que declari indissoluble un Estat²⁴⁴”. El paral·lelisme amb el cas espanyol és clar: la generació que va votar la Constitució de 1978 i amb la Constitució, l'article 2, no pot privar la generació actual de manifestar-se sobre el text i el clausurat. O no pot quedar vinculada per sempre sobre allò que una generació anterior va acceptar per les causes que fossin.

²⁴² Beran, Harry. “A Liberal Theory of Secession” *Political Studies*, XXXII. 1984. Pàg. 21 a 31.

²⁴³ Bossacoma, Pau. *Justícia i legalitat de la secessió...* Cit. Pàg. 86.

²⁴⁴ Serrano, Ivan. *De la nació...* Cit. Pàg. 87.

D'una forma simplificada i a partir de les premisses que recull Marc Santjaume, diríem que aquesta teoria resulta atractiva, sobretot aplicada al cas català, en la mesura que: (1) no reclama cap necessitat de justificar el perquè es vol la secessió, (2) no prejutja la unitat territorial que pretén exercir la secessió²⁴⁵ i, afegim, (3) reclama una eina connectada amb un procés democràtic. Les similituds del dret primari a la secessió amb el dret a decidir s'inscriuen en la premissa següent: ambdós parteixen d'un dret individual però d'exercici col·lectiu. La diferència rau en que mentre que el dret individual és basa, en el cas del dret a decidir, en la llibertat d'expressió i ideològica i el dret de participació política, el dret primari parteix del dret d'autogovernar-se i autodeterminar-se. I els dos –i aquesta torna a ser una similitud – es fonamenten en el principi democràtic.

És en aquest darrer sentit que defensem que aquesta teoria és la que millor s'adapta a cas català en la mesura que vincula la secessió a una causa de legitimitat basada en raons purament democràtiques. És a dir, la teoria plebiscitària parteix, talment ho fa el dret a decidir, d'una demanda col·lectiva àmpliament reivindicada (el dret a decidir té un suport del 80%) tant al carrer com en les institucions, en virtut de la qual es vol sotmetre una consideració de clara rellevància política –com és la possibilitat de seguir formant part de l'Estat espanyol o bé optar per separar-se d'aquest i constituir-se en Estat sobirà– a un mecanisme democràtic (referèndum o consulta). En virtut d'aquest mecanisme, la secessió estaria justificada en el moment en que una majoria social hi votés a favor.

4.6.3.- *Teoria adscriptiva.*

També anomenada teoria nacional o nacionalista. Són les basades en el principi d'autodeterminació nacional, motiu pel qual poden ser les més difoses i les més conegudes. Es basen en criteris culturals, històrics, lingüístics; criteris que arrelen en la base de la unitat secessionista com a forma de legitimació del dret a la secessió. Per aquesta teoria, el concepte de nació és vital en la mesura que equiparen *nació* amb *poble*. I, seguint aquesta lògica, equiparem nació amb dret a l'autodeterminació. Tota nació en tant que nació té dret a autodeterminació, sent la secessió una opció efectiva i real. Per la qual cosa, el principal argument per negar o justificar que una col·lectivitat

²⁴⁵ Santjaume, Marc. “Arguments i contrarguments...” Cit. Pàg. 60.

no gaudeix d'aquest dret a secessió o bé si els criteris abans exposats no els atorguen la prerrogativa desitjada, és que no són una nació²⁴⁶. Com afirma Santjaume, l'argument adscriptiu com a teoria del dret de secessió és, *a priori*, “una aproximació coincident amb el curs de la història moderna i la formació d'Estats²⁴⁷”.

La principal dificultat que presenta aquesta teoria –dificultat que també es donava en les altres dues teories, però que hem optat per comentar-la aquí atès que és aquí on resulta més polèmica– és la delimitació del *demos*. Com concreta Ivan Serrano, l'element clau d'aquesta teoria es “la definició de les característiques que han d'establir si el grup reuneix els elements descriptius que el qualifiquen com a dipositori del dret a la secessió²⁴⁸”. La determinació –territorial i social– del que es considera la nació que esdevindrà subjecte d'emancipació per aquesta via és allò que presenta major dificultat d'anàlisi. Avishai Margalit i Joseph Raz als anys noranta van voler objectivar elements distintius que permetessin identificar el subjecte del dret a partir de la literatura –abundant, per altra banda– que havia tractat el nacionalisme²⁴⁹. Aquests elements eren cultura comuna recognoscible, transmesa de generació en generació, amarada de dimensió històrica i rellevant per la identitat de l'individu. Aquest s'ha de reconèixer com a membre d'un col·lectiu que assumeixi valors, principis i comportaments associats a aquesta condició grupal, que no necessàriament ha d'estar concentrada en un nucli territorial determinat. L'objectiu: que el benestar de l'individu justifiqui el dret de secessió. Aquests elements, doncs, són els que determinen la condició de *demos*.

Com les seves antecessores, la teoria adscriptiva també és aplicable al cas català. Com explica Neus Torbisco, les reivindicacions secessionistes en clau nacionalista –com ha estat tradicionalment el cas català– s'han basat en la defensa dels anomenats “drets històrics”. És a dir, en la reivindicació d'una versió revisionista de la història en la qual es posen de manifest les injustícies o greuges derivats de l'exercici del poder hegemònic per part de l'Estat espanyol amb l'objectiu d'aniquilar les institucions, la

²⁴⁶ Costa, Josep. *O secessió o...* Op. Cit. Pàg. 22. Val a dir que tot moviment secessionista dins un Estat s'articula entorn a una història i unes característiques nacionals perfectament definides, talment succeeix amb els casos que explorarem en aquest treball. Vegeu Moore, Margaret. *National Self-determination and Secession*. Nova York: Oxford University Press. 1998.

²⁴⁷ Santjaume, Marc. “Arguments i contrarguments...” Cit. Pàg. 61.

²⁴⁸ Serrano, Ivan. *De la nació...* Cit. Pàg. 90.

²⁴⁹ Ens referim al treball Margalit, Avishai i Raz, Joseph. “National Self-Determination”. *The Journal of Philosophy*. Vol. 87, núm. 9. 1990. Pàg. 439 a 461.

llengua, el dret i la cultura catalanes²⁵⁰. Però la història no és només l'únic tret que permet argumentar el caràcter nacional català. El fet que no hagi estat la única nació sotmesa als designis castellans, que no hagi estat plenament castellanitzada, fa que la seva llengua i la seva cultura, a més d'un dret i unes institucions d'autogovern pròpies, reforcin el seu caràcter nacional. La societat i l'economia catalanes, a més d'un sistema polític i de partits, radicalment diferent al de l'Estat espanyol aprofundeix, encara més, en el seu caràcter nacional diferenciat, a més d'inclusiu.

4.7.- Les teories de la secessió aplicades al cas català. Un exercici teòrico-pràctic.

L'informe número 4 del Consell Assessor per a la Transició Nacional relatiu a la "*Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya*" elabora una sèrie de recomanacions a les institucions catalanes a fi i efecte de justificar el procés combinant de tres argumentacions²⁵¹. La primera, posar èmfasi en el principi democràtic. O sigui: deixar clar que el procés català tracta de l'enfrontament de dos principis legitimadors de les democràcies lliberals: el principi d'ordre constitucional i el principi de democràcia. En la mesura que aquests dos principis no sempre saben conviure en harmonia, la part catalana defensa la preeminència de la democràcia per damunt la Constitució en aquest xoc. La segona en el principi d'autodeterminació nacional recolzat en un dret a la sobirania derivat, directament, del caràcter de comunitat nacional d'un determinat col·lectiu. El resultat d'ambdues raons justifica – segons l'informe del CATN– un procés d'autodeterminació en dues passes seqüencials: (1) la comunitat nacional és dipositària última, per la seva condició de "nació", de la

²⁵⁰ La defensa dels drets històrics i la denúncia dels greuges suportats per Catalunya, sovint a partir de la repressió violenta, van ser objecte de debat entre historiadors arran de la commemoració del tricentenari del setge de les tropes borbòniques en el simposi organitzat pel Centre d'Història Contemporània de Catalunya titulat "Espanya contra Catalunya" l'any 2013. Del títol del simposi i de les reaccions desmesurades i poc respectuoses per part d'opinadors, intel·lectuals i professors universitaris d'arreu de l'Estat espanyol; inclús de les querelles presentades pel PP, C's i UPyD per una suposada incitació a l'odi, el director del simposi, Jaume Sobrequés, en va publicar l'obra *Espanya contra Catalunya. Crònica negra d'un simposi d'història*. Barcelona: Editorial Base. 2014.

²⁵¹ Vegeu CATN. *Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya*. Barcelona. Informe núm. 4. 20 de desembre de 2013. Pàg. 8 a 22.

seva sobirania i (2) aquesta comunitat té, en aplicació del principi democràtic, el dret a exercir aquesta sobirania²⁵².

En quan a la tercera de les argumentacions, es tracta d'invocar l'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació injusta. Per molt interès que hi posin les parts en assajar fórmules constitucionals per arbitrar un reconeixement explícit de la nació o del dret a decidir o, inclús regulin un procés per implementar-ne el seu exercici, sovint s'arriba a un punt de "fallida del reconeixement". I és en aquest punt de no retorn al qual s'arriba per l'incompliment reiterat o violació sistemàtica dels acords per desplegar una efectiva i satisfactòria autonomia regional en el què Catalunya resta instal·lat. Situació que hauria de ser contemplada com a causa justificable de secessió unilateral²⁵³. Com s'observa, en aquest resum succint es troben elements de les tres teories de la secessió que acabem d'analitzar: la remeiera, la plebiscitària i l'adscriptiva.

L'informe núm. 4 del CATN cita quatre exemples del que serien injustícies que podrien ser subsumides dins la teoria de causa justa. Però tot seguit adverteix que no hi ha un acord sobre quines situacions poden ser qualificades com a injustícies susceptibles de ser valorades per la comunitat internacional; al menys com a causa per invocar el dret a decidir com a últim recurs per posar remei a una situació injusta. És la no regulació que dèiem abans. D'aquests quatre exemples, només dos s'ajusten a la realitat de les relacions entre l'Estat espanyol i Catalunya. El primer és "la violació, per part de l'Estat matriu, de les aspiracions d'autogovern i dels acords d'autonomia territorial interna²⁵⁴". Això és tradueix en la impossibilitat de conciliar demandes – totalment raonables i ajustades a tota lògica– d'autonomia regional amb l'estructura de l'Estat i en el qüestionament sistemàtic de l'autonomia territorial malgrat els pactes formals existents. El segon és que Catalunya, per la seva condició de minoria nacional permanent, no té la garantia que la majoria complirà els acords autonòmics. La única

²⁵² CATN. *Internacionalització de la consulta...* Cit. Pàg. 15

²⁵³ Serrano, Ivan. *De la nació...* Cit. Pàg. 103. Serrano, en aquest context teòric, cita el treball del professor de la Universitat de Princeton Allan Patten: "*Democratic Secession from a Multinational State*". Ethics. Vol 112. n° 3. 2002. Pàg. 558-586.

²⁵⁴ CATN. *Internacionalització de la consulta...* Cit. Pàg. 17

solució és posar-les en un pla d'igualtat concedint l'estatus de plena sobirania a la minoria nacional²⁵⁵.

Pel CATN aquesta defensa del procés sobiranista suposa assolir una sèrie d'avantatges importants: es correspon a l'experiència històrica i política catalana d'esgotament de totes les altres vies d'encaix amb l'Estat espanyol, emfatitzant l'element d'última ratio de la secessió. Com s'ha vist, aquest procés parteix de dos fets sobre els que cal incidir: (1) d'una humiliació de les institucions espanyoles en el moment que les institucions catalanes posen en marxa els mecanismes constitucionals per aconseguir un autogovern adient a les demandes propulsades des de la societat civil i (2) d'un tancament de porta a una petició de pacte fiscal amb l'Estat espanyol feta pel president Mas al ressò d'una manifestació multitudinària a Barcelona l'11 de setembre de 2012. En podríem afegir més que s'han produït després de la realització de l'informe, com ara la negativa del Congrés dels Diputats de traspasar la competència per celebrar referèndums, sobre la qual en parlarem més endavant. O totes les anul·lacions i impugnacions de lleis davant del Tribunal Constitucional. A la segona part del treball incidirem en la voluntat d'exercir el dret a decidir i el tancament de l'Estat espanyol davant la possibilitat d'una consulta a la ciutadania catalana.

Per altra banda, aquest nivell d'exigència a l'hora de cremar totes les vies d'encaix possible abans d'obrir el procés de decisió democràtica contribueix "a reforçar el dret internacional i a compatibilitzar el procés d'autodeterminació amb el manteniment d'un sistema internacional estable i governat per normes predibles²⁵⁶". És allò de la seguretat jurídica, que també impregna les relacions internacionals. Per donar contingut al mandat de seguretat jurídica, el CATN facilita un seguit de fets l'objectiu dels quals és acreditar, davant la comunitat internacional, l'existència del tractament injust. Seria una sort de material probatori a analitzar. Són, molt succintament, els següents (sobre la base de l'enumeració feta pel CATN, fem un relat de fets propi):

1. Intent de Catalunya de conciliar la seva personalitat nacional amb la pertinença a l'Estat espanyol. L'exercici del dret a decidir esdevé l'últim recurs o solució per

²⁵⁵ CATN. *Internacionalització de la consulta...* Cit. Pàg. 17. És el que Oriol Junqueres, líder d'ERC, manifesta en una entrevista publicada a *El Punt Avui*, quan se li pregunta com actuaria davant d'una hipotètica situació d'independència de Catalunya. La seva resposta deixa entreveure que l'Estat espanyol només s'asseurà a negociar davant d'un Estat, mai davant d'una comunitat autònoma. Vegeu entrevista de Xavi Xirgo a Oriol Junqueres. *Punt Avui*. 26 d'octubre de 2014.

²⁵⁶ CATN. *Internacionalització de la consulta...* Cit. Pàg. 18

- assolir tant el ple reconeixement nacional, com el nivell d'autogovern al que aspiren els seus ciutadans com, finalment, acabar amb una situació de discriminació fiscal sistemàtica i de desprotecció lingüística i cultural.
2. El dret a decidir ha de permetre garantir uns drets polítics i jurídics que l'Estat espanyol no garanteix. Ni l'Estat ni el seu sistema polític i institucional ni, molt menys, els tribunals que han de garantir l'aplicació de les normes.
 3. 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 jurídiques, polítiques i fiscals abolides diverses vegades (anys 1714, 1923, 1939 i 1978).
 4. Tanmateix, Catalunya ha demostrat voluntat d'autonomia amb integració, mitjançant solucions federalistes, regionalistes i autonomistes, a l'Estat espanyol. Sempre en funció del període històric i de la força política dominant al Principat.
 5. La necessitat social i política de consens en el període de Transició de la dictadura a la democràcia sumada a la necessitat d'evitar la confrontació amb els sectors socials, polítics i militars que havien col·laborat activament amb la dictadura, va provocar que l'actual Constitució es redactés en termes deliberadament ambigus; sobretot en tot allò relatiu a la organització territorial de l'Estat espanyol. Només així s'entén que l'article 2 s'expressi en termes de "nacionalitats" i no utilitzi el mot "nació".
 6. La naturalesa de norma "oberta" o "contracte incomplet" de la Constitució fa dependre la seva concreció i desenvolupament d'actors que controlen les institucions fonamentals de l'Estat espanyol (Corts, Executiu i Tribunal Constitucional).
 7. En compliment de les possibilitats obertes per la Constitució, l'any 1979 es va aprovar un Estatut d'Autonomia que regulava l'autogovern català fins allí on era possible. Però el desplegament efectiu de l'Estatut ha estat condicionat a la correlació de forces a les Corts Generals espanyoles, per la qual cosa s'ha obviat, sempre i en tot moment, els acords jurídics que eren i són la base de la norma.
 8. Intervenció de l'administració central en totes les matèries i poders de la Generalitat; incloses les de naturalesa exclusiva. Una de les solucions per posar fi a la invasió competencial va ser reformar l'Estatut a partir de la gran majoria

parlamentària que donava suport a la proposta. La prolixitat i el detall en que s'expressava el projecte de reforma d'Estatut pretenien blindar fins on fos jurídicament possible aquesta invasió competencial. L'Estatut, un cop negociat i retallat amb l'Estat espanyol, va ser aprovat per referèndum.

9. L'any 2010, el Tribunal Constitucional va desactivar completament les millores que introduïa l'Estatut, sobretot pel que fa al reconeixement de la identitat nacional de Catalunya, la seva llengua, el seu finançament i les seves competències (ergo: poder polític). Aprofitant l'avinentesa, el TC rebaixava la funció constitucional que fins aleshores havien tingut els Estatuts d'Autonomia.
10. El procés de reforma estatutària i la sentència del Tribunal Constitucional s'alcen com una sort de prova de càrrec. Una prova fefaent que Catalunya ha fracassat en el seu intent d'obtenir un legítim reconeixement i un major grau d'autogovern en un Estat autènticament plurinacional. Tanmateix, la reforma de l'Estatut acredita que els ciutadans de Catalunya, com a col·lectiu amb aspiracions territorials pròpies, tenen un caràcter permanent de minoria al qual li és impossible obtenir garanties polítiques i jurídiques adequades dins l'Estat espanyol. Aquest, en la utilització de mecanismes en essència democràtics, pot impedir, modificar o reduir l'exercici de competències de la Generalitat fins a transformar-les en meres trivialitats.
11. Finalment esdevenen exemples concrets de falta de garanties jurídiques (i polítiques) del sistema actual el dèficit fiscal amb l'Estat espanyol, l'escàs volum de les inversions públiques a Catalunya i l'incompliment sistemàtic en l'execució dels plans aprovats. Com a conseqüència del sistema de finançament i de l'acció pressupostària de l'Estat, es trenca el principi d'ordinalitat.

Insistim a dir que aquests són els fets que el CATN comptabilitza fins al moment de l'elaboració de l'informe. O sigui: any 2013. Avui en serien molts més i d'una gravetat superlativa, tal i com exposarem en els darrers capítols d'aquest treball.

Però tornem al professor de la Universitat de Duke, Allen Buchanan, i a la teoria de la causa justa. No hi ha dubte tracta d'una teoria força aplicable al cas català, com ell mateix exposa en el pròleg de l'edició espanyola de la seva obra *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*. Com s'ha anticipat Buchanan incorpora al seu corpus teòric com a justa causa de secessió la vulneració d'acords intraestatsals d'autogovern entre el Govern de l'Estat matriu i els grups minoritaris que reclamen la

secessió i la redistribució discriminatòria²⁵⁷. Per consegüent, el tant referit dèficit fiscal català i l'incompliment sistemàtic de la disposició addicional tercera de l'Estatut (que obliga a l'Estat espanyol a invertir a Catalunya en funció del PIB), que ha estat interpretat com un precepte subordinat a la LOFCA, serien causes que podrien motivar una demanda justa de secessió.

La negativa de tot plegat, com s'ha dit abastament al llarg del treball i es repetirà en passatges que encara han de venir, va provocar la irrupció del moviment sobiranista català. La reivindicació de voler decidir el futur polític de Catalunya, d'erigir-se com un *demos* al qual atorgar la darrera paraula. Manllevo les paraules de Bossacoma, quan alimentant la teoria de dret primari, assenyalava: “[...] existiria un dret moral de les persones que tradicionalment han ocupat un territori a continuar ocupant-lo però fent-se amb el títol de sobirania sobre el respectiu territori²⁵⁸”. Entre els elements que es troben en el substrat de la reivindicació del moviment sobiranista català hi ha una barreja de tot. De greuges, incomprensió i intolerància (teories remeieres), la voluntat de decidir col·lectivament el futur de la nació catalana expressada per una majoria social i parlamentària sostinguda en el temps i que necessàriament reclama la concurrència del principi democràtic (teories plebiscitàries) i un sentiment compartit de pertinença a una mateixa comunitat nacional amb una cultura pròpia, una llengua compartida i una identitat a preservar (teories adscriptives).

Aquest és, doncs, el motiu pel qual s'han explorat consideracions teòriques que legitimarien, també en el pla de la filosofia jurídica i política, les reivindicacions formulades pel moviment sobiranista català. Però com exposarem en la part final d'aquest treball, una qüestió és la dimensió teòrica de la secessió i l'altre és la realitat pràctica o la *realpolitik* per la qual transiten les relacions internacionals. La Declaració Unilateral d'Independència proclamada el 27 d'octubre de 2017 després de reiterades negatives a asseure's a dialogar per part de l'Estat espanyol, inclús de sotmetre's a una mediació internacional, després de celebrar dues consultes –el 9-N i l'1-O, la darrera amb nombrosos episodis de violència policial per reprimir un exercici vinculat amb la llibertat d'expressió i llibertat ideològica– prèvia reivindicació d'una clara majoria social i parlamentària i després d'haver esgotat totes les vies constitucionals (que seran teoritzades en el capítol següent), no va rebre ni un sol suport internacional malgrat que

²⁵⁷ Vegeu també en relació a Buchanan, Allen. *Secesión. Causas y consecuencias...* Cit. Pàg. 81 i ss.

²⁵⁸ Bossacoma, Pau. *Justicia i legalitat de la secessió...* Cit. Pàg. 87.

en el seu substrat s'hi trobaven justificacions legitimadores subsumibles en motivacions remeieres, adscriptives i plebiscitàries.

CAPÍTOL 5

El dret a decidir dins el marc constitucional espanyol. Un exercici de voluntat política.

El procés sobiranista i la reclamació sobre la possibilitat d'exercir el dret a decidir ha generat una gran pregunta sobre la qual ha basculat la política catalana i espanyola dels d'ençà de l'any 2010: té cabuda una consulta o un referèndum perquè els catalans i les catalanes puguin decidir el seu futur polític dins l'ordenament jurídic espanyol? Tertúlies, debats (alguns acadèmics, altres en diversos formats), entrevistes, articles, llibres i informes han ofert la seva visió –sobretot jurídica, però també política– al voltant de la legalitat d'un potencial referèndum d'autodeterminació a Catalunya. La polifonia de les intervencions ha estat –i és encara avui– tant diversa i dissonant que més valdria haver reduït la qüestió al que és: una qüestió política. El dret no hauria d'entrar si no és per trobar, facilitar, construir o emparar una solució; una sortida acordada entre les parts al conflicte suscitat. Però no ha estat així. El dret s'ha imposat com a teló de fons d'un procés que s'ha volgut enterrar sota el pes de l'ordenament jurídic tot. Un ordenament jurídic que s'ha volgut tancat, exclusiu i exclouent, granític, poc democràtic, singular, irrespectuós i ineficient. Heus aquí l'error: fiar la solució al dret (i als tribunals) d'un problema de naturalesa política. És la falta de voluntat (política), i no la Constitució –escriu Vilajosana–, el veritable escull del procés sobiranista²⁵⁹.

²⁵⁹ Que la solució al procés sobiranista català està en mans de la política i no del dret ho deixa dit el propi Tribunal Constitucional a la STC 42/2014. Aquesta resolució recorda –i així ho explica de forma senzilla i entenedora Josep Maria Vilajosana– que la llera per dirimir un problema polític en democràcia és la negociació i el diàleg sense perjudicis. Per aquest motiu Vilajosana escriu que davant del pronunciament del TC, amb cita expressa a que la Constitució no consagra la democràcia militant, seguir excusant-se

Qualsevol estudi mínimament rigorós que tingui per objecte l'anàlisi del marc normatiu aplicable a aquesta controvèrsia jurídica s'ha de dur a terme a partir d'una premissa bàsica i essencial. Una premissa sense la qual la norma –sigui constitucional, estatutària, orgànica o ordinària– pot no complir la seva finalitat. Em refereixo a la recerca de la interpretació més favorable a la celebració de la consulta o del referèndum. La premissa, que no és interessada, respon a dos condicionats. El primer, que la consulta s'erigeix en un mecanisme democràtic de participació directa dels ciutadans en un assumpte públic que els afecta de forma transcendental. El segon, perquè la consulta respon a un mandat parlamentari, la materialització del qual es traduirà en la satisfacció del principi democràtic, que inspira, lògicament, tot el procés polític²⁶⁰.

Aquest darrer incís, que pot no semblar important, no és en va. La obligació de procedir a una interpretació favorable a l'exercici de la consulta i al mandat sorgit del principi democràtic enfonsa les seves arrels en l'aplicació de l'ordenament jurídic europeu: l'article 2 del Tractat de la Unió Europea consagra la democràcia com un dels valors en què es fonamenta la Unió. També ho fa la Constitució espanyola. I l'Estatut d'Autonomia quan recull el principi democràtic en el preàmbul, tot referint-se a la construcció d'una societat democràtica avançada. Com el lector haurà advertit, no es sobrer observar que totes les normes citades –la europea, la constitucional i l'estatutària– situen seqüencialment en primer lloc el principi democràtic, precedint el principi d'Estat de dret. Tal prioritat no deixa de tenir la seva lògica: qualsevol ordenament jurídic ha de respondre en la seva creació, desplegament i interpretació, al principi democràtic en la mesura que és el principi que li dóna legitimitat i el seu sentit més profund²⁶¹.

Daniel Innerarity descriu la democràcia com un règim polític “que equilibra discussió i decisió, negociació i resolució, acord i dissensió²⁶²”. I concreta, traslladant els efectes del concepte al cas català: “Quina quantitat és necessària de cada part perquè no hi hagi bloqueigs ni imposicions depèn dels assumptes a tractar i del moment històric

amb la norma fonamental per negar el dret a decidir evidencia la manca de voluntat política. Vilajosana, Josep Maria. “La interpretación del derecho a decidir”. *El País*, 5 d'abril de 2014.

²⁶⁰ Martín, Gerard. “La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: anàlisi dels procediments legals a que es pot recórrer i algunes reflexions” *Activitat parlamentària*. Núm. 26. 2014. Pàg. 26.

²⁶¹ Martín, Gerard. “La consulta al poble de Catalunya...” Cit. Pàg. 27.

²⁶² Innerarity, Daniel. “Punt de partida...” Cit. Pàg. 21.

en el què una societat es troba²⁶³”. Efectivament, una democràcia no ha d’estar condemnada a conuiu en el consens²⁶⁴. La Cort Suprema del Canadà afirma que les institucions democràtiques “[...] permeten necessàriament un procés continu de discussió i evolució²⁶⁵”.

5.1.- La voluntat d’encarar *políticament* un problema polític. La utilització política del Dret.

S’imposen dues formes d’entendre una problemàtica política; dues formes tributàries de les actuacions que hem vist fins ara. La que sembla fiar qualsevol solució, estratègia o finalitat (política) al compliment estricte de l’ordenament jurídic, amb impugnacions o recursos davant les instàncies judicials que facin falta. És a dir: la judicialització de la política²⁶⁶. I el que sembla delegar en els moviments populars expressats a través de mobilitzacions ciutadanes el guió del proper pas a donar (aquesta circumstància quedarà perfectament expressada en la segona part d’aquest treball). En qualsevol cas el procés es col·loca davant de dues concepcions diferents de concebre el paper que ha de tenir el dret en la política: la del jurista i la del polític. O el que és el mateix: davant la presència d’un conflicte polític quines eines, raonaments o recursos estan a l’abast del polític; que són els gestors encarregats d’aportar una solució a una demanda social. Aquestes eines –les del polític– són diferents a les que el jutge té per resoldre els cassos que se li presenten. Està clar quin ha de ser el raonament del jurista

²⁶³ Innerarity, Daniel. “Punt de partida...” Cit. Pàg. 21.

²⁶⁴ El filòsof Jacques Rancière definia aquesta tipologia de democràcia –que havia eliminat l’error de càlcul i la contesa del poble i, per consegüent, s’havia reduït a la combinació de mecanismes estatals i combinacions d’energies i interessos socials– com democràcia de consens. Vegeu Rancière, Jacques. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión. 1996.

²⁶⁵ Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d’agost de 1998. Sobre els plantejaments jurídics de la pregunta número 1, que està formulada en aquests termes: L’Assemblea Nacional, la legislatura o el Govern del poden, en virtut de la Constitució del Canadà, procedir unilateralment a la secessió del Quebec respecte del Canadà?.

²⁶⁶ No és la nostra intenció endinsar-nos en aquest fenomen, per altra banda prou complex i sobre el qual s’ha publicat abundant literatura. Però sí que és voluntat nostra fer menció a una forma concreta d’afrontar un problema polític sobre el qual –i en això hi ha consens amb la majoria d’actors del conflicte– es reclama una sortida política i no judicial. Vegeu, en aquest sentit concret l’article de Silva, Elpidio José. “El independentismo y la judicialización de la política”. *La Vanguardia*, 16 de noviembre de 2016.

davant la presència d'un conflicte: consultar l'ordenament jurídic per trobar la solució. Si la resposta, un cop analitzades les proves que aporten les parts, és clara la seva funció ha acabat. No és així en el cas del polític. Quina és, doncs, la seva funció?

Partint de la base que el polític no pot obviar el dret, el seu raonament actua d'una forma molt diferent del raonament que impregna al jurista. Pel polític, la norma és un element que actua *a posteriori* i ho fa com fonament justificador o argumentatiu; mai com a solució al conflicte. Com diu Xacobe Bastida, el polític localitza el significat de l'esdeveniment en el fet que està succeint, no en el que materialitza una possibilitat ja establerta per una regla²⁶⁷. Per això el camp d'aplicació –seguim amb Xacobe Bastida– d'una norma per part del polític és d'excepcionalitat: quan la realitat desborda el marc de la normalitat regulada pel Dret²⁶⁸. Si el jurista parteix de la normalitat i de l'absència de discussió dels pressupòsits bàsics de la seva actuació, el polític gestiona l'excepcionalitat, la immediatesa, l'anomalia o la peremptorietat. Aquells pressupòsits fins aleshores inqüestionables i susceptibles de servir a una finalitat social es transformen, amb l'actuació del polític, en pressupòsits qüestionats²⁶⁹.

Un altre diferència. Pel jurista –i aquest exemple que s'observa clarament en el col·lectiu anomenat *Brigada Aranzadi*²⁷⁰– el Dret és un conjunt ordenat, tancat en si mateix. Més encara, pels anomenats “juristes del poder” –expressió que manllevem però feia referència als membres de l'Escola Alemanya de Dret Públic– es procedeix a una absoluta reducció del que és l'Estat i el que són les dinàmiques estatals, a la mera legalitat del mateix. S'identifica la Comunitat Política amb el dret a partir del qual aquesta comunitat es regeix; per la qual cosa tots els problemes polítics d'una comunitat comencen i acaben en la literalitat de les seves normes jurídiques²⁷¹. La política no entra en joc només que per inserir la seva actuació dins un conjunt normatiu que permeti subsumir la acció dins una categoria normativa.

²⁶⁷ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación como derecho moral: Una apología de la libertad y del deber político”. A Cagiao, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid. Catarata. 2016. Pàg. 222.

²⁶⁸ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 222.

²⁶⁹ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 222.

²⁷⁰ Sobre la denominació d'aquest col·lectiu d'advocats de l'Estat, influent i decisiu a l'hora de dissenyar i executar la resposta judicial al procés sobiranista encetat des de Catalunya, en parlarem en el capítol 7, a l'analitzar l'executiu espanyol presidit per Mariano Rajoy.

²⁷¹ Baldassarre, Antonio. “Constitución y teoría de los valores”. *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 33, 1994. Pàg. 7 a 34.

Ara anem més enllà: pel jurista la interpretació de la realitat –jurídica però també política– respon a una immediata traducció d'aquesta realitat les proposicions normatives. És allò de la subsumpció; la incardinació dels fets dins un marc normatiu amb la finalitat de qualificar-los jurídicament. El dret només és modificable a partir del dret; expressió, aquesta, molt arrelada a la concepció política de les ments jurídiques que van fer possible el trànsit normatiu del franquisme al règim constitucional del 78. Torcuato Fernández Miranda, catedràtic de Dret Polític i conseller del Rei, a més de president del Govern i de les Corts Franquistes, va ser un antecedent clar de la Brigada Aranzadi que la història assenyala com l'arquitecte jurídic que va dissenyar un règim constitucional sense trencar del tot amb el règim dictatorial²⁷². Avui aquesta idea continua arrelada a l'imaginari polític espanyol: qualsevol solució passa per la reforma de la Constitució a través dels seus propis mecanismes, sense que s'albiri cap altre resposta política i per molt demostrat que estigui que la reforma esdevé políticament impossible. El polític, doncs, té la obligació d'arribar a pactes, fer concessions, negociar propostes i acordar projectes. Un cop el polític ha fet la feina, el jurista ha d'oferir la necessària cobertura legal.

El polític treballa amb el Dret d'una manera diferent. El Dret és un sistema normatiu, que juntament amb altres sistemes com per exemple el moral, intenta facilitar la vida en societat²⁷³. Partint d'aquesta premissa, el Dret és en sí mateix un mitjà més per evitar els problemes; ja sigui perquè els problemes no es produeixin o bé perquè un cop existeixen, resoldre'ls i que no tornin a aparèixer més²⁷⁴. D'aquí que la utilització del Dret ha de portar incorporat la clara voluntat de resoldre els problemes que es presenten en una societat, siguin aquests polítics o no.

Les demandes polítiques vehiculades a través de les diverses iniciatives propulsades des del Parlament i des del Govern català han topat sempre amb la visió del jurista: tancada, excloent i arrelada a la norma. Les respostes donades pel president del Govern de l'Estat espanyol a una demanda de celebració d'un referèndum per desencallar la situació de bloqueig entre els governs català i espanyol basada en el no,

²⁷² Sobre aquest aspecte en parlarem més detalladament en el capítol 8.

²⁷³ Bastida, Xacobe. "El derecho de autodeterminación..." Cit. Pàg. 223.

²⁷⁴ Bastida, Xacobe. "El derecho de autodeterminación..." Cit. Pàg. 223.

implica una nova forma d'encarar el problema català²⁷⁵: el negacionisme. Escriu Xacobe Bastida que els negacionistes són polítics que apliquen el mètode del jurista quan són inquirits en raó del dret a decidir; llavors enfilen cap al tractament jurídic de la qüestió per després afirmar, diu Bastida, que són contraris a aquest dret perquè l'article 2 de la CE els impedeix estar a favor. Ergo: identifiquen el tractament jurídic d'un assumpte amb el seu parer sobre el mateix²⁷⁶. Com veurem en el capítol 7 d'aquest treball, aquesta concepció legalista de la política no és una novetat exclusiva de la dreta espanyola d'ara. Si no que enfonsa les seves arrels en el franquisme.

Però la visió del jurista no pot resoldre una problemàtica que com afirma Pérez Royo, no s'esgota en el dret²⁷⁷. La definició de l'estructura de l'Estat, diu el professor, és una tasca de naturalesa política i, en tant que política, que reclama pactes i consensos entre els òrgans constitucionals legítims. És en aquest sentit que Daniel Innerarity, és “partidari de que en la futura solució hi hagi una llera per una eventual secessió, però crec que, donada la persistent configuració de les identifications nacionals a Catalunya en el que és molt similar a un empat, seria preferible pactar alguna cosa que pogués concitar una major adhesió²⁷⁸”. La clau de volta és, doncs, el pacte. Pactar, acordar, consensuar, esdevenen elements inherents al raonament del polític. Allunyar el conflicte del dret i situar-lo en el terreny de joc de la política, però sabent, sempre i en tot moment, que el dret pot ajudar a resoldre el problema un cop la política hagi complert la seva tasca. El dret dona eines que, correctament utilitzades, oferiran seguretat jurídica en el desplegament de l'acord.

A continuació veurem com l'ordenament jurídic espanyol ens ofereix eines suficients que, gestionades des d'una voluntat política propositiva, oferirien respostes al procés sobiranista; sobretot pel que fa a la seva principal reivindicació: decidir el seu futur polític a través d'una consulta o referèndum.

²⁷⁵ A l'expressió “ni quiero ni puedo autorizar un referéndum en Cataluña” pronunciada per Mariano Rajoy al desembre de 2013, se li ha de sumar el “ni quiero, ni me lo creo, ni se va a producir un referéndum” expressat en una trobada del Cercle d'Economia celebrada a Sitges el maig de 2017.

²⁷⁶ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 231.

²⁷⁷ Pérez Royo, Javier. “Invitación al pacto”. *El País*, 5 d'abril de 2014.

²⁷⁸ Innerarity, Daniel. “Ejercicios de reciprocitat”. *La Vanguardia*, 2 de novembre de 2017.

5.2.- Estructura constitucional del dret a decidir. Principis i drets.

El mateix ordenament jurídic que va permetre impugnar primer i retallar després un Estatut d'Autonomia sotmès a referèndum en el territori en el que s'ha d'aplicar, que va declarar la inconstitucionalitat d'una declaració parlamentària, que va prohibir la consulta del 9-N i el procés participatiu substitutori de la consulta; que va negar i prohibir una consulta ciutadana que esdevenia la culminació política d'un compromís electoral previ desplegat per un govern legítim; aquest mateix ordenament és el que vist des d'una determinada òptica jurídica possibilita l'exercici del dret a decidir. Una prova és el *Llibre Blanc de la transició nacional de Catalunya*. Aquesta obra col·lectiva condensa en un sol volum tots els informes elaborats pel Consell Assessor per a la Transició Nacional i ofereix arguments, instruments, eines i lleres per transitar a favor d'una solució jurídica a partir del marc constitucional vigent²⁷⁹.

Coetàniament, no pocs experts en dret constitucional, administratiu i penal, a més d'altres operadors del món jurídic com jutges, magistrats, notaris o advocats, s'han pronunciat en favor del dret a decidir²⁸⁰. S'han publicat obres acadèmiques d'autors catalans, espanyols i d'altres països que han constatat fins a quin punt el marc constitucional espanyol habilitaria una sortida política emparada en el marc legal vigent que possibilités l'exercici del dret a decidir. Fins i tot dos dels pares vius de la Constitució, Miquel Roca i Miguel Herrero, han manifestat que la consulta o el referèndum és i serà sempre possible si la norma és interpretada amb voluntat política. I aquesta –i no cap altre– és la clau²⁸¹. Evidentment, també s'han publicat obres contràries a l'exercici del dret a decidir. O obres, articles i manifestos on el dret a

²⁷⁹ Llibre Blanc sobre la Transició Nacional de Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya. 2014.

²⁸⁰ Molt significatiu va ser el manifest signat per 33 jutges i jutgesses i fet públic el 12 de febrer de 2014, sobre la viabilitat jurídica i la legitimitat del dret a decidir. La nota negativa del manifestat ha estat la consegüent obertura d'expedient disciplinari contra els magistrats signants per part del CGPJ. A l'octubre de 2014, va ser la Comissió de defensa dels drets de la persona de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona la que es va pronunciar en favor d'una Declaració Unilateral d'Independència si l'Estat espanyol prohibia la consulta. A l'any 2013, el Fiscal en cap de Catalunya, Martín Rodríguez Sol va fer unes declaracions mostrant-se favorable a una consulta sobre el dret a decidir i expressant el seu parer favorable a l'existència de mecanismes jurídics per portar-la a terme, fet que li va costar el càrrec.

²⁸¹ Miquel Roca, en la compareixença feta al Parlament de Catalunya en motiu de la seva participació com a jurista convidada per la Comissió d'Estudi del Dret a Decidir, va expressar-se en aquests termes: “Es diu a vegades <una consulta no és constitucional>. Bé suposo que això és diu precipitadament. La consulta és constitucional si hi ha voluntat política de fer-la constitucional”. Parlament de Catalunya. *Comissió d'Estudi del Dret a Decidir*. Sessió núm. 5. Pàg. 5.

decidir quedaria exclòs del marc constitucional espanyol essent la única possibilitat d'exercir-lo la via prèvia de la reforma constitucional.

Resulta evident –i també s'ha dit al llarg del treball– que el dret a decidir no està directament reconegut en la Constitució espanyola. Tampoc ho està en altres constitucions on l'exercici d'aquest dret sí ha estat possible. Per altra banda, les constitucions democràtiques, en la mesura que existeixen amb la funció de constituir un Estat –o sigui: una unitat organitzada de decisió i acció²⁸²– són, per definició, unitàries. Però això no exclou que una Constitució pugui salvaguardar la seva unitat territorial amb fórmules o clàusules que permetin la separació d'un territori a partir de fórmules jurídico-constitucionals previstes. De fet, malgrat que l'ordenament constitucional espanyol no contempla –com tampoc ho contemplava el del Canadà o el del Regne Unit– una clàusula de secessió, hi ha elements i principis que degudament interpretats ofereixen la llera que possibiliti l'exercici del dret a decidir i una consegüent solució secessionista com a resultat d'aquest exercici²⁸³.

La constitucionalista Mercè Barceló, en la compareixença feta al Parlament de Catalunya –Comissió d'Estudi del Dret a Decidir–, exposava que en l'evolució del constitucionalisme els tribunals encarregats d'interpretar els textos constitucionals havien creat al llarg del temps una sèrie de regles no escrites, però regles al cap i a la fi; sent la primera de totes la següent: la Constitució és un sistema²⁸⁴. Això significa que la Constitució s'ha d'interpretar amb harmonia amb la resta de normes constitucionals. De fet, és el propi ordenament jurídic el que ens diu com s'han d'interpretar les normes. I per això ens proposem establir una sèrie de pautes o criteris interpretatius encaminats a proporcionar el marc jurídic que permeti una solució política al *conflicte*:

²⁸² Barceló, Mercè. “Reconocimiento y construcción del derecho a decidir en el sistema constitucional español”. AAVV. *El derecho de decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier. 2015. Pàg. 98.

²⁸³ La Cort Suprema del Canadà, en la Consulta relativa a la secessió del Quebec, deixa clar des d'un inici que la Constitució per si sola no pot oferir una solució a la consulta plantejada atesa la seva complexitat i els valors constitucionals que estan en joc. Per això planteja que la solució a la qüestió plantejada ha de venir de la interpretació acurada de “[...] quatre principis constitucionals organitzatius fonamentals que són rellevants per a respondre a la pregunta plantejada: el federalisme, la democràcia, el constitucionalisme i l'estat de dret i el respecte a les minories” (Pàg. 19 i 20). I afegeix la Cort Suprema que “[...] aquests principis funcionen en simbiosi. Cap d'aquests no pot ser definit de forma aïllada dels altres, i cap d'ells no pot evitar o excloure l'aplicació dels altres”. Vegeu apartat 49 i següents.

²⁸⁴ Parlament de Catalunya. *Comissió d'Estudi del Dret a Decidir*. Sessió núm. 6. Pàg. 23. En el mateix sentit argumenta la Cort Suprema del Canadà quan afirma, al plantejar la primera de les qüestions que li són formulades, que “La Constitució no és solament un text escrit. Abasta tot el sistema de regles i principis que regeixen l'exercici de l'autoritat constitucional”. (Pàg. 5).

1. Quan s'interpreten drets, com ara el dret a decidir, i neix una disjuntiva en el sentit que sobre l'exercici d'un mateix dret en sorgeixin dues interpretacions oposades (la catalana i l'espanyola), l'interpret ha d'optar, sempre i en qualsevol cas, per aquella visió que ofereixi major efectivitat a l'exercici del dret²⁸⁵.
2. Entendre que moltes normes jurídiques no apareixen en l'ordenament jurídic –i sobretot en el constitucional- formulades a partir de sil·logismes tals com els que ofereix el Codi Penal o el Codi Civil. Moltes normes apareixen al món del dret com a principis inspiradors del propi ordenament; principis com ara el de democràcia o pluralisme polític.
3. La interpretació de les lleis –i així ho explicita l'article 3 del Codi Civil- s'ha de fer conforme el context i la realitat social en la qual han de ser aplicades. En aquest sentit reitero l'exemple –que no reproduixo- sobre l'article 32 de la CE avui base jurídica de la regulació del matrimoni homosexual.

Estem d'acord amb Mercè Corretja quan afirma que la construcció del dret a decidir a partir de la ponderació de principis constitucionals en joc no esdevé un exercici molt distanciat del procés de construcció i reconeixement d'altres drets com ara el dret a la no immissió de sorolls en l'esfera privada o el dret a la protecció de dades personals. Aquests dos drets no figuren en el text de la Constitució espanyola, però els tribunals els han configurat i protegit a partir de principis i valors o a partir d'altres drets constitucionals efectivament reconeguts, de tal forma que avui esdevenen drets perfectament regulats²⁸⁶.

No té cap sentit, doncs, enfrontar drets constitucionals. Anteposar el principi de legalitat, que figura en l'article 1 CE, a l'exercici del dret a decidir no resol el problema. I més, quan el mateix article 1 CE també hi consta el principi democràtic. Tanmateix, a l'article 2 hi ha el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions, fet que deriva la possibilitat de descentralització política i reconeixement d'un *demos* diferenciat del *demos* estatal. Resulta evident que la confrontació de principis i drets no és una solució jurídicament pacífica i políticament intel·ligent. S'imposa, per tant, una interpretació

²⁸⁵ Parlament de Catalunya. *Comissió d'Estudi del Dret a Decidir*. Sessió núm. 6. Pàg. 23

²⁸⁶ Corretja, Mercè. "El fundamento democrático del derecho de los catalanes a decidir". A Cagiago, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro (Coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata, 2016. Pàg. 73.

ponderada i sistemàtica dels diversos principis en joc, de tal forma que cap d'ells quedi exclòs i tots tinguin el seu pes i la seva consideració en la solució final. En aquest sentit, com hem vist, va transitar la interpretació de la Cort Suprema del Canadà sobre la legalitat constitucional d'una possible secessió del Quebec. Aquesta interpretació deriva de la interrelació entre els principis de democràcia, federalisme, constitucionalitat, primacia del dret i respecte de les minories com elements, tots ells, que fonamenten l'ordre democràtic constitucional canadenc.

Aquests principis, com subratlla molta part de la doctrina constitucionalista catalana²⁸⁷, també estan presents i vigents en l'ordenament jurídic espanyol. El principi democràtic i el consegüent respecte a les minories que se'n deriva, el principi de constitucionalitat i de primacia del dret en la mesura que l'exercici i realització del dret a decidir s'ha de desplegar dins un marc constitucional establert i el principi federal, que en el cas espanyol i català seria l'autonòmic. O sigui: el reconeixement d'un *demos* polític i específic, diferenciat del *demos* espanyol, al qual se li imputarien la suma de voluntats democràticament expressades i que esdevindria subjecte negociador. Alguns d'aquests principis, així com els drets constitucionals en joc, son allò que hem denominat com elements configuradors o estructurals del dret a decidir. Tot seguit els passarem a exposar de forma individual.

5.2.1.- *El principi democràtic i protecció de les minories.*

Segons els cànons d'interpretació exposats, són precisament els preceptes de la Constitució els que fan possible l'exercici del dret a decidir. Sobretot, els principis que conformen els articles 1.2 i 2 de la norma constitucional. Se'ns dirà que no, que l'article 2 consagra la indissoluble unitat de la nació espanyola²⁸⁸. Però el fet que l'Estat espanyol s'autodefineixi com indissoluble no el reforça o no el fa més resistent a possibles processos secessionistes que altres Estats que tinguin aquesta proclama en la

²⁸⁷ Mercè Barceló, Joan Ridaó, Mercè Corretja, Josep M. Vilajosana, Jaume López, Josep Costa, Joan Lluís Pérez-Francesch, Carles Viver i Joan Vintó entre d'altres. Molts dels seus articles i treballs han estat citats aquí.

²⁸⁸ La pròpia Mercè Barceló argumenta que el principi d'unitat de l'Estat és inherent a qualsevol Constitució. De fet, diu, aquesta és la funció d'una Constitució, "la de constituir un Estat, i un Estat és una unitat organitzada de decisió i d'acció. És a dir: tot Estat és unitari per definició, sigui un Estat federal, sigui un Estat autonòmic o sigui un Estat regional. Hi hauran diversos graus d'unitat, però la unitat hi és present, perquè, si no, no hi hauria Estat". Parlament de Catalunya. *Comissió d'Estudi del Dret a Decidir*. Sessió núm. 6. Pàg. 24

lletra de la Constitució. Dit això, aquest principi de l'article 2 ha de conviure amb un altre principi tant o més important: el principi democràtic. I aquest, que en la Constitució espanyola esdevé un *principi estructural*, es troba a l'article 1²⁸⁹. Vol dir això que el principi democràtic –i el concepte de democràcia– ordena la resta de lleis, de tal forma que s'adreça als drets fonamentals com, per exemple, la llibertat d'expressió (art. 20 CE) o la participació dels ciutadans en afers públics (art. 23 CE). I també d'adreça als titulars d'aquests drets; que són la totalitat de ciutadans, ja sigui en la seva dimensió individual o de forma col·lectiva. Com diu Mercè Barceló, el principi democràtic és “*la principal puerta de entrada del derecho a decidir en el orden constitucional español*”²⁹⁰.

Un pas més en la consideració del principi democràtic com un dels pilars sobre els quals es subjecta el dret a decidir, cal trobar-lo en el que esdevé un dels objectius del constitucionalisme liberal: la regulació i la limitació de la regla de la majoria per impedir que aquesta majoria es transformi, *de facto*, en una dictadura sobre les minories. Ergo: democràcia significa, també, el respecte per les minories i els seus drets constitucionals, l'existència i l'exercici dels quals no poden estar a l'arbitri de les majories. Deixar l'existència i l'exercici dels drets constitucionals de les minories en mans de les majories és el mateix que desprotegir-les. La democràcia opera, en la fórmula de Ronald Dworkin²⁹¹, com a factor de protecció permanent en la mesura que, com s'ha dit al llarg del treball, hi ha minories que per raons demogràfiques i territorials mai podran esdevenir majories. Aquesta és la clau de volta: la minoria catalana mai serà majoria a l'Estat espanyol. Dit d'una altra manera: Catalunya està condemnada a ser una minoria nacional, cultural i lingüística en tota la seva història.

Què pot fer, llavors, aquesta minoria per possibilitar i fer efectiu el desig de la seva majoria minoritària? Val a dir que el propi ordenament jurídic constitucional reconeix a la minoria catalana (i a altres minories, evidentment) –en virtut d'aquesta principi democràtic i de democràcia plural o pluralista, no tutelada– la facultat de discrepar obertament de l'ordre constitucional establert. També de la unitat territorial i

²⁸⁹ És el mateix Tribunal Constitucional, en la sentència 6/1981, de 6 de març, qui defineix que s'entén per principi estructural: és aquell principi que es troba a la base de tota l'ordenació jurídicopolítica de l'Estat. Ergo: és un principi que ordena la interpretació de la resta de normes de la mateixa Constitució i la resta de normes de l'ordenament jurídic.

²⁹⁰ Barceló, Mercè. . “Reconocimiento y construcción del derecho a decidir...” Cit. Pàg. 106.

²⁹¹ Dworkin, Ronald. *La democracia posible*. Barcelona: Paidós, 2008.

la possibilitat de dissenyar alternatives polítiques²⁹² a aquesta unitat sempre i quan es respectin els principis de “legitimitat democràtica”, “pluralisme” i “legalitat”. Per consegüent, no seria el dret a decidir una eina perfectament vàlida i que operés com a contrapès de la impossibilitat de la minoria a transformar-se en majoria democràtica dins l’Estat plurinacional? El dret a decidir operaria, a la pràctica, com a complement perfecte del principi democràtic en la mesura que desincentivaria el maltractament o menysteniment que sol tenir Catalunya en molts aspectes de la seva relació amb l’Estat espanyol, sobretot quan aquest és governat amb un partit hostil blindat amb majoria absoluta a les Corts Generals²⁹³.

5.2.2.- *El principi de llibertat (expressió i ideologia).*

El principi democràtic enllaça amb un altre principi, el de llibertat. També està reconegut a l’article 1.1 de la Constitució. Com assenyala el propi Tribunal Constitucional en la seva sentència 83/1984, en un Estat democràtic, el valor llibertat suposa una autorització a portar a terme totes aquelles activitats que la llei no prohibeixi. És el que en la pròpia doctrina del Tribunal Constitucional se’n diu “democràcia militant”. Significa que la Constitució empara tots aquells posicionaments polítics, fins i tot els contraris a la pròpia norma constitucional, sempre i quan per a la seva realització es segueixin els processos constitucionals²⁹⁴. La pregunta, doncs, no es fa esperar: per què hauria de ser inconstitucional expressar col·lectivament una voluntat

²⁹² Això és el que recull la STC 42/2014, quan fa referència, entre d’altres aspectes, que l’ordenament constitucional espanyol no respon a un model de “democràcia militant”.

²⁹³ La solució que proposem parteix de la idea –però vinculada a l’exercici de la secessió– que planteja Pau Bossacoma. La proposta de constitucionalitzar un dret a la secessió, diu Bossacoma, operaria com “un escut de la minoria basat en la por de la majoria a esdevenir minoria en el futur”. En aquest sentit, “el dret constitucional a la secessió pot suplir la impossibilitat de la minoria nacional d’esdevenir majoria democràtica dins l’Estat multinacional”. Vegeu Bossacoma, Pau. *Justícia i legalitat de la secessió...* Cit. Pàg. 311.

²⁹⁴ De fet, el propi Tribunal Constitucional, en la referida sentència de 25 de març (STC 42/2014) dictada en motiu de la impugnació, per part del govern de l’Estat espanyol, de la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s’aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, arribava a afirmar “[...] *el planteamiento de concepciones que pretenden modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en e marco de los procedimientos de reforma de la Constitución*”. Vegeu, també, la STC 48/2003, quan afirma que “[...] *en nuestro ordenamiento no tiene cabida un modelo de democracia militante, esto es, un modelo en el que se imponga no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y en primer lugar a la Constitución*”. FJ 10.

contrària al manteniment de la unitat d'Espanya quan la Constitució no imposa cap adhesió al principi d'unitat? No és un procés constitucional un referèndum o una consulta?

La no imposició de limitacions materials de la Constitució a la seva pròpia reforma –articles 166 a 169– i el consegüent reconeixement d'un conjunt de llibertats que reforcen la defensa de la lliure ideologia²⁹⁵, obliga a fer l'exercici d'excloure la democràcia de l'Estat espanyol d'aquelles que no toleren opcions contràries als valors i principis expressament consagrats en els textos constitucionals. És en aquest sentit – sempre movent-nos dins de la teoria i d'acord amb la pròpia jurisprudència del TC– que l'Estat espanyol, en ares al principi de llibertat, no inconstitucionalitza la defensa de finalitats, ni condemna ideologies, encara que siguin contràries a la Constitució. Si més no aquest era el comú denominador de la literatura jurídica que fins al devenir final del procés que veurem a la segona part d'aquest treball. Els especialistes en Dret Constitucional intentaven explicar que el dret a decidir –i el seu exercici– trobava un encaix en aquests principis que en justificaven –i a parer nostre justifiquen encara– el seu exercici. Val a dir que aquest argumentari pateix, com es veurà, un retrocés. O una aturada.

5.2.3.- El dret de participació política.

Al situar-se en l'àmbit del principi democràtic i el principi de llibertat, el dret a decidir genera en el poders unes obligacions específiques pels poders públics alhora que proporciona criteris de resolució de conflictes en la mesura que col·lideix amb altres béns o principis constitucionals, com ara el d'unitat o sobirania concentrada²⁹⁶. Però com a dret subjectiu d'exercici col·lectiu, el dret a decidir es desenvolupa com un dret de participació política. Ergo: aquesta condició genera una obligació de facilitar el seu exercici o, si més no, abstenir-se –sempre per part dels poders públics– de posar-hi impediments o limitacions. L'actitud de l'Estat en aquest cas ha d'estar presidida pel

²⁹⁵ Per exemple, els articles 16 –“es garanteix la llibertat ideològica, religiosa i de culte dels individus i les comunitats sense cap més limitació [...]”– i de l'article 20 –“Es reconeixen i es protegeixen els drets: a) a expressar i difondre lliurement els pensaments, les idees i les opinions mitjançant la paraula, l'escriptura o qualsevol altre mitjà de reproducció [...]”–; ambdós de la CE.

²⁹⁶ Barceló, Mercè. “Reconocimiento y construcción del derecho a decidir...” Cit. Pàg. 112.

principi de *favor libertatis* que imposa, com ja s'ha dit, aquella interpretació més favorable a l'exercici de participació dels ciutadans en els afers públics.

Escriu Mercè Barceló que existeix base constitucional suficient per afirmar que els drets constitucionals generen una vinculació positiva en els poders públics (articles 53 i 9.2 CE) en la mesura que esdevenen valors i béns constitucionals susceptibles de ser jurídicament protegits. Protegits, sí, però també potenciats i promoguts pels poders públics²⁹⁷. No és suficient una actitud passiva, de deixar fer; cal una actitud propositiva, de fomentar, assegurar i protegir. És el que succeeix amb la vessant de participació política del dret a decidir i de la seva peculiar estructura com a dret de titularitat individual però de clar exercici col·lectiu. El seu desplegament provoca que els poders públics hagin de posar a disposició de la ciutadania tots aquells instruments jurídics –i també polítics– necessaris per fer eficaç i efectiu aquesta suma de voluntats i expressió. Ambdós elements –voluntat i expressió– passen per poder formular un referèndum o consulta o perquè l'Estat proposi, en la voluntat de fer efectiu el dret de participació en els afers públics, qualsevol altre instrument d'expressió política conjunta²⁹⁸.

5.2.4.- *El principi de descentralització política.*

La Cort Suprema del Canadà considera el principi de federalisme –que seria l'equivalent al dret a l'autonomia de Catalunya– impregna tot el sistema polític i legal del Canadà, en la mesura que el federalisme és una resposta política i jurídica a la realitat del context social i polític del país²⁹⁹. Alhora, el principi federal s'alça com “[...] un reconeixement de la diversitat de les parts components de la Confederació i de l'autonomia de què disposen els governs provincials per garantir el desenvolupament de

²⁹⁷ Mercè Barceló és del parer que aquesta protecció, potenciació i promoció del dret a decidir pot articular-se tècnicament a través d'allò que la doctrina alemanya ha vingut a denominar “*Aseguramiento y eficacia de los derechos a través de la organización y del procedimiento*”. La “vinculació positiva” d'aquests drets generaria, així mateix, una obligació dels poders públics competents per adoptar mesures organitzatives i procedimentals tendents a afavorir l'eficàcia i l'exercici dels drets constitucionals. Vegeu Barceló, Mercè. “Reconocimiento y construcción del derecho a decidir...” Cit. Pàg. 114.

²⁹⁸ En termes molt similars s'ha manifestat el Tribunal Constitucional en relació al dret de manifestació –d'estructura molt semblant al dret a decidir– quan insisteix que la prohibició d'una manifestació no pot ser més que excepcional. I que, en cas de modificar les pretensions dels manifestants, es genera una obligació dels poders públics de proposar alternatives per facilitar l'exercici del dret. Entre d'altres vegeu STC 63/1987.

²⁹⁹ Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998, apartat 57.

la seva societat en les seves pròpies esferes de competència³⁰⁰”. I finalment, el principi de federalisme, “[...] facilita la consecució dels objectius col·lectius de les minories culturals o lingüístiques que constitueixen la majoria en una província determinada. Aquest és el cas del Quebec, on la majoria de la població és francòfona i té una cultura diferent³⁰¹”.

A parer nostre, aquests trets característics del federalisme canadenc –que podrien resumir-se en el reconeixement de la diversitat i eina de protecció dels objectius col·lectius de les minories– haurien de ser els trets característics de l’autonomisme espanyol en la mesura que els dos sistemes de descentralització política han evolucionat de manera molt similar. El problema és que la cultura política dominant és molt diferent.

Aquest principi de descentralització, per ser efectiu, s’hauria de basar en el reconeixement nacional de Catalunya. O, anant més enllà, en la diversitat nacional existent a l’Estat espanyol. A l’introduir una diferència entre nacionalitats i regions, hi va haver un tímid reconeixement de la nació basca, gallega i catalana en el text constitucional de 1978. És veritat que la Constitució no diu quines són les nacionalitats ni quines les regions; però indirectament sí que ho diu: quan a la Disposició Transitòria Segona fa referència a aquells territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d’Estatut d’Autonomia, separa Catalunya, Euskadi i Galícia dels demés territoris³⁰². La inclusió del terme “nacionalitats” suposa, per altra banda, un reconeixement del constituent a l’experiència de descentralització política i administrativa de la Segona República³⁰³. L’Estatut polític i jurídic de les nacionalitats quedarà definit a la Constitució; no així el de les regions. La Constitució, doncs, definirà el marc jurídic de l’excepcionalitat (les nacions) i deixarà a l’aire el de la norma general (les regions).

Aquest no és un aspecte menor de la Constitució de 1978. L’articulació de Catalunya, Galícia i el País Basc –però sobretot de Catalunya– en el sistema polític

³⁰⁰ Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d’agost de 1998, apartat 58.

³⁰¹ Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d’agost de 1998, apartat 59.

³⁰² Losada, Antón i Pérez Royo, Javier. *Constitución: La reforma...* Cit. Pàg. 34.

³⁰³ Losada, Antón i Pérez Royo, Javier. *Constitución: La reforma...* Cit. Pàg. 34.

espanyol és la clau de volta de la Constitució Territorial. En paraules de Pérez Royo, “[...] *la autonomía de Cataluña es la clave para interpretar el contenido y el alcance que puede tener el derecho a la autonomía del sistema político español*”³⁰⁴. I en aquest punt és on retornem a la reforma de l’Estatut de 2006. Les dificultats per respectar el reconeixement de Catalunya com a nació, que constava en l’article 1 del text aprovat – proposta de reforma estatutària– pel Parlament de Catalunya³⁰⁵, evidencia que la identificació nacional de Catalunya és un problema que la mentalitat centralista, unitària –de nació única– de l’Estat espanyol no pot tolerar. Com va dir Ortega y Gasset, en el seu discurs sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya³⁰⁶, tal vegada la *convivencia* sigui el millor sistema de convivència per tractar aquesta realitat.

Finalment, només la negociació –esmenada després pel TC– va permetre resoldre el problema del reconeixement nacional³⁰⁷. El president espanyol, José Luís Rodríguez Zapatero, i el llavors cap de l’oposició, Artur Mas, van tancar un pacte al Palau de la Moncloa. Aquest passava per fer referència al caràcter nacional de Catalunya en el preàmbul del text –i no en el seu articulat–, de tal forma que el redactat final quedava de la següent manera: “[...] El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d’una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l’article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat”. Com hem vist al capítol 2 de la tesi, la STC 31/2010 es va encarregar de limitar l’eficàcia jurídica interpretativa de la definició de Catalunya com a nació³⁰⁸. Aquest és el reconeixement limitat o, directament, la manca de reconeixement d’una realitat nacional; situació molt diferent a la d’altres indrets on sí és reconeixen realitats plurinacionals com el Regne Unit o el Canadà.

³⁰⁴ Losada, Antón i Pérez Royo, Javier. *Constitución: La reforma...* Cit. Pàg. 34.

³⁰⁵ Concretament aquest article 1, titulat “De la nació catalana” exposava, en el seu punt primer, “Catalunya és una nació”.

³⁰⁶ Vegeu el discurs al Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Núm. 165. 13 de mayo de 1932. Sobre el debat de l’Estatut de 1932, vegeu l’obra Abelló, Teresa. *El debat estatutari de 1932*. Barcelona: Parlament de Catalunya. 2007.

³⁰⁷ Sobre el procés de gestació i negociació de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya en general i del reconeixement nacional de Catalunya en particular, vegeu la crònica detallada que va fer el llavors diputat d’Unió al Congrés, Josep Sánchez-Llibre a l’obra *Les veritats de l’Estatut. Allò que no s’ha publicat al Diari de Sessions*. Barcelona: L’Esfera dels Llibres. 2006. Pàg. 102-119.

³⁰⁸ Vegeu STC 31/2010, FJ 12.

5.3.- El demos català com element estructural del dret a decidir.

Aquest treball pretén demostrar que el dret a decidir de les catalanes i els catalans es defineix com aquella capacitat d'exercir de forma col·lectiva un dret individual dins d'una comunitat territorialment localitzada –Catalunya– i democràticament organitzada –segons el sistema constitucional espanyol–. Per consegüent, l'Estat espanyol ha de permetre expressar i realitzar, mitjançant els molts instruments de deliberació i participació democràtica, aquesta voluntat de redefinir l'estatus polític i el marc institucional que vincula ambdues realitats: l'Estat espanyol amb Catalunya. Des d'aquesta òptica, i abans d'entrar en aquests instruments que possibilitarien l'exercici del dret a decidir de les ciutadanes i ciutadans de Catalunya, no defugim de la dificultat teòrica que representa sostenir la premissa amb la qual hem iniciat aquest punt del treball. Per aquest motiu, ens proposem analitzar com s'argumenta jurídicament i políticament la titularitat del dret en el cas català, atès que en el capítol anterior ens hem mogut en un pla més general. Ara ens cenyim al cas concret.

És sabut que el *poble* o la *nació* és el lloc on resideix el poder de l'Estat constitucional democràtic. Quan *poble* i *nació* coincideixen, l'Estat pot enfrontar-se de manera jurídicament ordenada a qualsevol problema polític que es plantegi en el seu territori i que afecti a la seva convivència. De la no coincidència entre *poble* i *nació*, ja sigui perquè hi ha una o més nacions que es disputen tot o part del poble, sorgeixen els problemes, com succeeix amb l'Estat espanyol. Hem escrit, seguint Mercè Barceló, que el bé jurídic objecte de protecció és la realització d'un projecte de canvi d'ordre constitucional³⁰⁹. Aquesta voluntat només pot ser considerada si és expressada de forma individual però valorant aquest exercici en la seva dimensió col·lectiva. O sigui: només actuant conjuntament la proposta podrà ser imputada a una voluntat grupal, a un comú de ciutadans que hauran participat en la decisió a través d'un mecanisme de participació plural i deliberatiu.

Fet aquest plantejament, en el cas català sorgeixen dues qüestions que requereixen una argumentació reforçada. La primera és si pot existir, com nosaltres defensem en aquest treball, un *demos* divergent, polític i discordant amb la interpretació generalitzada –que no única– que avui fa el *demos* positivitzat en l'article

³⁰⁹ Barceló, Mercè. “Reconocimiento y construcción del derecho a decidir...” Cit. Pàg. 107

1.2 CE. La segona, si d'existir el col·lectiu que conforma aquest *demos*, se li pot atorgar capacitat jurídica i política per emparar-se de decisions que afectin al seu estatus com a comunitat col·lectiva al marge de la comunitat en el qual estan inserides. No són qüestions de pacífica resolució, ni qüestions amb una sola resposta. Més aviat es tracta d'endinsar-se en un univers jurídic i polític alimentat de forta polèmica, esdevenint, la nostra pretensió, la d'oferir una resposta al parer que defensem subjecte a paràmetres legals que entenem que són consistents.

La primera de les qüestions plantejades reclama una reflexió prèvia que connecta amb l'inici del treball: en el sistema polític espanyol coexisteixen diversos *demos*. Aquest és el nostre punt de partida. Un –sens dubte, el més rellevant de tots– és el definit en la CE com a “poble espanyol”. Però als efectes de l'exercici (individual) del dret de participació política (element que es dona en el dret a decidir) recollit a l'article 23 CE, aquest “poble espanyol” no és l'únic *demos*. També hi ha un altre *demos*, com ara el català, que –insistim– s'ha manifestat en ocasions constitucionalment previstes, com el referèndum que tanca el procés de reforma de seu Estatut.

Tanmateix, seguint Lasagabaster, més enllà dels principis de constitucionalitat i legalitat, quan es fa una interpretació sistemàtica de la Constitució, no s'ha d'oblidar d'aquells principis que la inspiren; fet que ens porta, altre cop, al principi democràtic³¹⁰. I aquest principi és igual d'efectiu quan es posiciona tota la ciutadania de l'Estat espanyol que quan ho fan les persones que formen part de la ciutadania d'un dels seus territoris en virtut del que disposa l'article 2 CE. En aquest sentit es va manifestar Rubio Llorente en un article, ja citat, i que va esdevenir polèmic. Recordem que va deixar dit a les pàgines de *El País*³¹¹ que “[...] *Si una minoría territorializada, es decir, no dispersa por todo el territorio del Estado, como sucede en algunos países del Este de Europa, sino concentrada en una parte definida, delimitada administrativamente y con las dimensiones y recursos necesarios para constituirse en Estado, desea la independencia, el principio democrático impide oponer a esta voluntad obstáculos formales que pueden ser eliminados*”. És el mateix que defensa la Cort Suprema del Canadà quan explicita

³¹⁰ Aquesta és la reflexió que fa Lasagabaster i que connecta el *demos* amb el principi democràtic aplicat únicament al territori d'una CCAA. Vegeu Lasagabaster, Iñaki. *Consulta o Referèndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: Lete argitaletxea. 2008.

³¹¹ En referim a l'article de Francisco Rubio Llorente “Un referèndum para Cataluña” publicat a *El País* el 8 d'octubre de 2012.

que el govern federal no pot resultar indiferent davant de l'expressió clara de la població d'una província se separar-se de l'Estat³¹².

5.4.- Vies jurídiques per l'exercici del dret a decidir dins el marc constitucional espanyol.

Vist que preguntar a la ciutadania de Catalunya sobre el seu futur polític és una qüestió política que pot resoldre's dins el marc constitucional existent, cal veure quines són les vies que ha intentat la Generalitat de Catalunya per portar a terme l'exercici del dret a decidir. Són vies, eines, mecanismes o fórmules amb ple encaix dins la Constitució. Estan previstes i regulades; només que el seu exercici està sotmès a la voluntat política³¹³ (element, aquest, que no té res a veure amb el dret). Altres cosa és qui tinguin encaix en la cultura constitucional i política espanyola imperant en el moment en que havien de ser aplicades. El Consell Assessor per a la Transició Nacional establí en el seu primer informe fins a 5 vies alternatives, totes elles amb absolut encaix dins l'ordenament jurídic intern³¹⁴.

1. Els referèndums regulats i convocats per l'Estat espanyol i que la Constitució recull al seu article 92.
2. La delegació o transferència de competències de l'article 150.2 CE perquè sigui la Generalitat qui convoqui el referèndum.
3. Els referèndums previstos a la Llei 4/2010, del Parlament de Catalunya, de consultes populars via referèndum.
4. La consulta popular no referendària prevista a la Llei 10/2014, del Parlament de Catalunya, de consultes populars no referendàries i participació ciutadana.
5. La reforma de la Constitució.

³¹² Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998, apartat 87 i 88.

³¹³ Innerarity, Daniel. *Política para perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg. 2018.

³¹⁴ CATN. *Consulta sobre el futur polític de Catalunya*. Informe núm. 1. 25 de juliol de 2013, Pàg. 47 a 59. En quan a l'informe de l'Institut d'Estudis Autònomic sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars, vegeu *Informe sobre procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònomic. 11 de març de 2013. Pàg. 395 a 448.

En la mesura que ens movem en un terreny teòric, exposaré els mecanismes des de l'explicació de la seva viabilitat jurídica per després, en el proper punt, confrontar-los amb la impossibilitat política de portar-los a terme. La llista ja va ser objecte d'un informe, elaborat l'11 de març de 2013, per l'Institut d'Estudis Autònomic³¹⁵. El CATN va fer seves les línies mestres del treball, tal i com ja s'ha dit.

5.4.1.- Referèndum de l'article 92 CE.

La pròpia definició del que s'ha d'entendre per referèndum ha estat formulada pel Tribunal Constitucional³¹⁶. Aquest ha afirmat que per referèndum s'ha d'entendre “la consulta al conjunt del cos electoral de tot el territori espanyol, o d'una part d'aquest, duta a terme amb les garanties del procediment electoral establert per la legislació orgànica estatal”. Partint d'aquesta definició Joan Vintó argumentava que es veritat que “amb fonament en el principi democràtic de l'article 1 de la Constitució i davant l'absència de límits a la reforma constitucional, es poden trobar en la mateixa Constitució i en l'ordenament vigent vies que permetin celebrar un referèndum perquè els ciutadans catalans puguin pronunciar-se amb caràcter consultiu sobre l'inici del procediment de reforma constitucional conduent a la independència de Catalunya³¹⁷”. El mateix Vintó afirmava que “aquesta vinculació expressa entre el referèndum sobre el futur col·lectiu de Catalunya i la reforma de la Constitució és la que ha de permetre desactivar els eventuais obstacles a una consulta en el marc territorial català³¹⁸”.

El referèndum de l'article 92 de la Constitució correspon convocar-lo a l'Estat espanyol. Concretament al rei, a proposta del president del Govern, prèvia autorització del Congrés dels Diputats. Això és el que diu la Constitució. Però el cert és que ni aquesta ni la Llei Orgànica 2/1980 que desenvolupa l'article 92 i que regula les diverses

³¹⁵ Es tracta de l'informe amb el següent títol: *Informe sobre procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònomic. 11 de març de 2013.

³¹⁶ Ens referim a la ja citada STC 103/2008 (FJ 2 i 3).

³¹⁷ Vintó, Joan. *Legalitat i consulta sobiranista a Catalunya*. Institut de Dret Públic. 23 d'octubre de 2012.

³¹⁸ Vintó, Joan. *Legalitat i consulta...* Cit. Aquesta opinió també es desprèn de l'article de Rubio Llorente, F. *Un referèndum para Cataluña*. *El País*. 8 de octubre de 2012.

modalitats de referèndum, preveuen expressament un referèndum amb la finalitat que s'acaba d'assenyalar, la qual cosa no significava que no es pogués fer. L'informe del CATN era clar i contundent³¹⁹: “els referèndums d'àmbit territorial estan implícitament reconeguts en l'article 92 de la Constitució”. A més deia: “l'Estat podria convocar-los tot fixant la pregunta o les preguntes i el procediment per celebrar-los³²⁰”. I si això no fos prou, el CATN encara afegia: “en els reials decrets de convocatòria es podria preveure alguna mena de participació de la Generalitat³²¹”. No cal dir que, en aquest sentit, la implicació de l'Estat espanyol en la consulta hauria d'haver estat màxima, tal i com va succeir al Regne Unit en relació a les demandes consultives d'Escòcia.

Hi ha un argument que planava per damunt de l'aplicació de l'article 92 i del seu desenvolupament per la Llei 2/1980: si s'aplicava –es deia– han de votar tots els espanyols. No és així. La pròpia Mercè Barceló explica que quan la norma fa una crida tots als ciutadans, no vol dir tots els ciutadans de l'Estat espanyol; vol dir a tots aquells convocats en cada una de les consultes. O sigui: no tots els ciutadans, sempre i en tot cas³²². Aquest argument és el que també defensa l'Institut d'Estudis Autònoms i el CATN. I no deixa de ser un argument defensat, també, per una part important de la doctrina constitucionalista espanyola (exposem aquells treballs més rellevants que es van publicar sobre el referèndum abans de la celebració del 9-N, que marca, a parer nostre, un abans i un després)³²³.

³¹⁹ CATN. *Consulta sobre el futur polític...* Cit. Pàg. 50.

³²⁰ CATN. *Consulta sobre el futur polític...* Cit. Pàg. 50.

³²¹ CATN. *Consulta sobre el futur polític...* Cit. Pàg. 50-51.

³²² Parlament de Catalunya. Comissió d'Estudi del Dret a Decidir. Sessió núm. 6. Pàg. 26

³²³ Vegeu, en aquest sentit, els següents autors i treballs:

Linde, Enrique. “Artículo 92. Referèndum”, a Alzaga, Óscar (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Cortes Generales – Edersa. 1996-1999, Vol. II. Pàg. 459 a 489 (especialment important és la pàgina 470); Aguilar, Luís. “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, a Trujillo, G; López Guerra, L; González Trevijano, P (dir.) *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Madrid: CEPC. 2000. Pàg. 67 a 98 (especialment destacable és la pàgina 87); Carrillo, Marc. “Encuesta sobre la constitucionalidad del referèndum vasco” *Teoría y realidad constitucional*. Núm. 23. Madrid: 2009. Pàg. 15 a 67 (en concret, la pàgina 36); Pérez Sola, Nicolàs. “La competencia exclusiva de las comunidades autonomas en materia de consultas populares”. *Teoría y realidad constitucional*. Núm. 24. Madrid: 2009. Pàg. 433 a 454. Pérez-Francesch, Joan Lluís. “Sobre el proceso soberanista abierto en Catalunya y su Encaje Constitucional”, *Eunomia*, n.1, 2013, n.1., Unisalento, 2013. Pàg.7-24. Pérez-Francesch, Joan Lluís. “La consulta y la consitución”, *eldiario.es*, 16/ de febrer, de 2014, https://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/consulta-Constitucion_0_229577279.html

Tanmateix, una lectura generosa en termes jurídics i polítics de l'article 6 de la Llei 2/1980, que és el dedicat als referèndums consultius, hi tenia perfecte cabuda un referèndum de naturalesa estrictament autonòmic, amb un cens estrictament autonòmic, com el que es proposava des de Catalunya. Aprofundeix en aquesta raó el fet que existeixin consultes d'àmbit local amb naturalesa anàloga a la referendària. Aquesta tipologia de consultes es caracteritzen pels trets típics de la institució del referèndum; és a dir: cens electoral local corresponent al territori del municipi, autorització de l'Estat i garanties pròpies del referèndum³²⁴.

5.4.2.- *Delegació de competències del 150.2 CE. Celebració del referèndum per la Generalitat de Catalunya.*

Es tractava de la posada en marxa dels mecanismes previstos l'article 150.2 de la Constitució³²⁵. Aquesta era una opció clara, simple i ja coneguda i, per tant, assajada. Es tractava de transferir o delegar –qualsevol de les dues figures era vàlida– a la Generalitat les facultats corresponents per poder celebrar una consulta popular per la via del referèndum. No s'havia d'aprovar cap llei orgànica perquè, com s'ha vist, la llei orgànica ja estava aprovada. No eren pocs els autors que s'havien manifestat des de diversos fòrums argumentant que era constitucionalment admissible que facultats estatals vinculades a les consultes per la via de referèndum poguessin ser objecte de transferència o delegació³²⁶. Altra cop, l'experiència política d'Escòcia sortia a col·lació. I és que aquest –i no cap altre– era el procediment utilitzat pel Regne Unit i que gaudia del suport de la comunitat internacional. En aquesta via la intervenció de l'Estat era menor ja que cedia el protagonisme en favor de la Generalitat, que era qui organitzava el referèndum.

³²⁴ Martín, Esther. “El referèndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios” *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 9. Oñati. Setembre-desembre 2012. Pàg. 95 a 131 (vegeu la pàgina 104).

³²⁵ Aquest article contempla que “l'Estat podrà transferir o delegar a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació”. Tal i com s'ha fet ressò la premsa, aquesta va ser la via que va permetre traspasar la vigilància del transit als Mossos d'Esquadra.

³²⁶ Castellà, Josep Maria. “Democracia, reforma constitucional y referèndum de autodeterminación en Cataluña”, a Álvarez Conde, E y Souto Galán, C (dir.) *El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020*. Madrid. Instituto de Derecho Público. 2013. Pàg. 171 a 212; Barceló, Mercè i Vilajosana, Josep Maria. *El dret a decidir, legítim i constitucional*. Barcelona. El Punt Avui. 29 de setembre de 2013.

El debat teòric situava l'interrogant en la vinculació de l'objecte del referèndum. S'afirmava que no tindria cabuda en el text constitucional preguntar al cos electoral d'una comunitat autònoma sobre el seu futur polític col·lectiu de l'Estat ja que es tractava d'una qüestió que afectava la indissoluble unitat de la nació espanyola. Ergo: només es pot pronunciar sobre tal qüestió tot el conjunt del poble espanyol. A parer nostre, el plantejament conceptual parteix d'una premissa contradictòria: es confon interessadament l'acció de consultar amb una hipotètica conseqüència final derivada de la consulta. Cert és que el resultat sobre el futur polític de Catalunya expressat en una consulta pot no ser vinculant des del punt de vista jurídic. Però ho és –i molt– des del punt de vista de la política. I aquest és un dels plantejaments més importants que fa, per exemple, la Cort Suprema del Canadà en la Opinió sobre la secessió del Quebec: un resultat positiu a una consulta que posi de manifest la voluntat secessionista d'una província fa néixer la obligació recíproca de les parts de negociar una sortida política al desig expressat³²⁷.

Tanmateix, l'experiència ens ensenya que el resultat d'un referèndum mai és vinculant a l'Estat espanyol, per molt que la llei així ho reguli. Un exemple recent ens dóna la raó. L'Estatut d'Autonomia va ser sotmès a referèndum vinculant. Però tal circumstància no va evitar la interposició de fins a set recursos d'inconstitucionalitat tendents a retallar-lo considerablement. La complicitat del Tribunal Constitucional en aquesta desfiguració de la norma, va ser total. Encara s'espera un pronunciament al resoldre la inconstitucionalitat plantejada sobre el fet que el text estatutari sotmès a judici havia estat prèviament objecte d'un referèndum no ja consultiu, sinó vinculant. La conseqüència, doncs, és clara: difícilment un hipotètic referèndum de dimensió autonòmica i naturalesa consultiva pot equiparar-se, des del vessant jurídic, a un acte de sobirania. Qui ara atorga màxima transcendència a un referèndum consultiu sobre el futur polític de Catalunya, menyspreaven el referèndum vinculant sobre l'Estatut i a penes discutien la legitimitat del TC per passar-li el ribot.

Un apunt final. Una part important de la doctrina ha considerat, amb importants matisos i formulacions diverses, que és constitucionalment admissible la convocatòria d'un referèndum sobre el cos electoral de Catalunya vers el seu futur col·lectiu. La necessitat de resoldre un conflicte polític amb eines inherents a la qualitat democràtica

³²⁷ Sobre la obligació de les parts de negociar un resultat clar en favor de l'opció secessionista, d'acord amb una pregunta igualment clara, vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998, apartats 88 i 89.

d'una societat madura, s'erigeix com a punt transversal que uneix doctrina constitucionalista i politològica no sempre coincident en altres aspectes de llurs disciplines. Per tant, la interpretació favorable al referèndum a partir d'una delegació de competències no és una interpretació aïllada, ni una interpretació interessada. Ni tant sols una interpretació minoritària o insignificant. Es tracta d'una tesi que gaudeix –i va gaudir en els moments inicials del procés– d'un ampli i explícit suport doctrinal³²⁸.

5.4.3.- *El referèndum de la Llei 4/2010.*

L'aplicació d'aquesta llei tenia mal pronòstic. Havia estat impugnada davant el TC amb l'argument que la regulació dels referèndums era una matèria reservada a l'Estat. El TC l'havia suspès, tot i que amb el temps havia aixecat l'impugnació, malgrat les reticències de l'advocacia de l'Estat. Com recorda Joan Ridao, el cos de lletrats es va oposar amb el singular argument que les freqüents declaracions dels membres del govern de la Generalitat relacionades amb la celebració d'una consulta popular podien afectar profundament la forma de relació política i econòmica entre la Comunitat Autònoma de Catalunya i l'Estat espanyol³²⁹. És difícilment obvia que la potencial

³²⁸ Destaquem, en aquest punt, els següents autors i treballs publicats en dates que van des del 2012 al 2013, quan encara no s'havia celebrat el 9-N ni les eleccions plebiscitàries del 2015:

Pérez Royo, Javier:

-*Independència, ¿en quins termes?* Barcelona: *El Periódico*. 26 de setembre de 2012.

-“Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña” *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid: 2013. Pàg. 174 a 185.

Ruiz Soroa, Jose Maria:

-*Romper el tabú*. Madrid: Madrid: *El País*. 5 de juny de 2012.

-“Regular la secesión” *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid: 2013. Pàg. 186 a 204.

De Carreras, Francesc:

-*L' hora de l'audàcia*. Barcelona: *La Vanguardia*. 31 de juliol de 2013.

-*Consultar no es decidir*. Barcelona: *La Vanguardia*. 18 de setembre de 2013.

-“Derecho a no decidir pero sí a salir del maldito embrollo”. *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid: 2013. Pàg. 99 a 110.

Ruiz Robledo, Agustín. *Respuesta canadiense a la cuestión catalana*. Madrid: *El País*. 30 de octubre de 2012; Ridao, Joan. *Podem ser independents?* Barcelona: RBA. 2012 (vegeu les pàgines 215 i 216);

Tornos, Joaquim. *Referèndum català: drets i deures*. Barcelona: *El Periódico*. 18 d'abril de 2013; Jou, Lluís. *Diàleg lleial, consulta legal*. Blog de Qualitat democràtica. 27 de maig de 2013. Pérez-Francesch,

Joan Lluís. *Dret a decidir i constitucionalisme inquisitorial*. Blog de la Revista Catalana de Dret Públic. 27 de maig de 2013; Carrasco, Manuel. “Referendum versus consulta”. *Revista de Estudios Políticos*

(nueva época). Núm. 160. Madrid: abril-junio de 2013. Pàg. 13 a 41; Aguado, Cesar. “Sobre un eventual referèndum consultivo en el proceso soberanista catalán”. *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid: 2013. Pàg. 27 a 47; Bossacoma, Pau. “Competències de la

Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars” *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 15. Barcelona: abril de 2012. Pàg. 241 a 286.

³²⁹ Ridao, Joan. *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*. Barcelona: RBA Libros. 2014. Pàg. 85.

aplicació portava a un resultat clar: la suspensió de la seva aplicabilitat, en el moment que existís un acte administratiu tendent a la celebració d'un referèndum. I una dada sobrevolava per l'efectivitat d'aquesta via: tal i com estava redactada la llei, aquesta obligava a l'Estat a realitzar una activitat prou significativa com era la de atorgar autorització de la convocatòria del referèndum per part de la Generalitat.

Però el cert és que la impugnació feta no cassava amb el que regulava l'article 122 de l'Estatut –precepte no retallat pel TC–, que atorgava competència exclusiva a la Generalitat de Catalunya en tot allò relatiu a les consultes populars. Malgrat que el precepte enumerava el que podríem entendre per un seguit de mecanismes de participació que tindrien la virtut d'inserir-se dins el que és una modalitat de consulta popular, el cert és que l'article no acotava, ni molt menys, aquesta opció. El precepte al·ludia expressament a enquestes, audiències públiques, fòrums de participació però no s'aturava aquí. Tot seguit afegia “i qualsevol altre instrument de consulta popular”.

És aquí on el text estatutari, interpretat amb el que seria el bloc de constitucionalitat i altres reformes estatutàries d'altres comunitats autònomes, permet afirmar que incloïa la consulta popular expressada en referèndum³³⁰. Pot afirmar-se que “les consultes populars són el gènere, i una de les seves modalitats o espècie és el referèndum³³¹”. Per tant: la Llei 4/2010 és respectuosa amb la legislació orgànica que ordena aquesta matèria i permetia sotmetre a referèndum consultiu dels ciutadans de Catalunya qüestions polítiques d'especial transcendència en l'àmbit de les competències de la Generalitat³³². La reserva de llei orgànica quedava, doncs, perfectament salvada.

Per tant, no tot eren esculls jurídicament insalvables. Com element positiu, el CATN en destacava la rapidesa amb la que el mecanisme es podia aplicar. També es valorava positivament l'implicació de la Generalitat en tot el procés –a l'Estat només li

³³⁰ Ens referim, per exemple, a Estatuts d'Autonomia recentment reformats sota l'estela del text català, com ara l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia. Aquest, en el seu article 78 atribueix competència exclusiva a la Junta d'Andalusia per a la configuració del règim jurídic, les modalitats, el procediment, la realització i la convocatòria dins l'àmbit, naturalment, de les seves competències, de tota mena de consultes populars “con la excepció del referèndum”. Aquesta expressió queda palesa a l'art. 78 *in fine* del text estatutari andalús.

³³¹ Cercle d'Estudis Sobiranistes. *Bases per a la Llei de Consultes Populars per via de Referèndum*. Barcelona: 22 de gener de 2008. Pàg. 7.

³³² En el pla legal, Joan Vintró entén que aquest incís “s'ha d'interpretar de manera que l'objecte de les consultes pugui incloure, a més de qüestions sobre la llista estatutària de matèries competencials, també preguntes relatives a les facultats de la Generalitat reconegudes per la Constitució i l'Estatut entre les quals es troba l'exercici de la iniciativa de reforma constitucional”, tal i com es després dels articles 166 i 88 de la Constitució. Vintró, Joan. *Legalitat i consulta...* Cit.

corresponia l'autorització— i, sobretot, el protagonisme de la societat civil catalana en la fase inicial, ja que el procés en sí s'iniciava de forma simultània per la ciutadania, ens locals, Govern de la Generalitat i Parlament de Catalunya. Podria afirmar-se que la Llei 4/2010 era la regulació institucional a nivell de Catalunya —amb l'aquiescència de l'Estat espanyol— d'allò que preveu la Llei Orgànica en un àmbit estatal.

5.4.4.- *Consultes populars de la Llei 10/2014. Consultes Populars no Referendàries i altres Formes de Participació ciutadana.*

Una altre possible via per a la celebració d'una consulta que el govern de l'Estat espanyol, abans fins i tot de saber-ne el contingut, ja deia que seria contrària a la Constitució. Des del seu naixement, la Llei 10/2014 va estar envoltada per la polèmica. Només cal veure que el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya que validava la integritat del text normatiu, no sense dissentiment³³³. Però: què és una consulta popular no referendària?

El debat entorn a aquesta qüestió va sorgir amb força al tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional emanada de la Llei de consultes basca de l'any 2008 (l'anomenat Pla Ibarretxe II)³³⁴. El Constitucional va deixar ben clar que el referèndum era aquella modalitat de consulta on el subjecte consultat era el conjunt de la ciutadania cridada a participació amb el seu vot. O sigui: el cos electoral mitjançant el procés regulat a la Llei Orgànica 5/1985, de Règim Electoral General. Ergo, tres elements claus diferencien el referèndum de la consulta: cens electoral, jurisdicció electoral i garanties electorals. Però durant la tramitació del recurs d'inconstitucionalitat, el govern basc va invocar un argument que en el procés català cobra especial rellevància: la consulta és una petició de *l'estat d'opinió*, de caràcter plebiscitari, sobre una decisió prèviament adoptada per les institucions. En aquest sentit, l'executiu basc considerava que el resultat no era ni jurídicament ni políticament vinculant.

Fetes aquestes consideracions jurídiques, val a dir que la Llei 10/2014, de consultes populars no referendàries té per objecte —i així ho manifesta la seva exposició de motius— el de “incrementar la qualitat democràtica a través de la posada en marxa de mecanismes de participació ciutadana, amb la finalitat de fer més propera a

³³³ Vegeu, en aquest sentit, el Dictamen 19/2014, de 19 d'agost, sobre proposició de llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

³³⁴ Ens referim a la STC 103/2008.

l'Administració i assegurar que la ciutadania pugui expressar la seva opinió i ser escoltada en la presa de decisions que afectin als seus interessos". En aquest sentit, les consultes populars i els altres mecanismes de participació ciutadana "són instruments dirigits a conèixer la posició o les opinions de la ciutadania en relació a qualsevol aspecte de la vida pública en l'àmbit de Catalunya". I en aquest punt s'arriba a una expressió vital de la llei: "matèries competència" de la Generalitat de Catalunya. Una expressió prevista en l'article 122 de l'Estatut d'Autonomia.

El dictamen del Consell de Garanties Estatutàries va fer una interpretació àmplia del concepte. El va connectar amb l'article 9 de la CE (participació ciutadana en assumptes públics) i les previsions estatutàries, sobretot les derivades de l'autonomia política i la potestat d'autoorganització de les pròpies institucions. Entre aquestes potestats es troben, segons el CGE, instruments de democràcia participativa que van des dels referèndums d'àmbit territorial autonòmic fins a les consultes de caràcter no referendari. Així ho recollia la STC 31/2010 de l'Estatut. En aquest sentit, l'article 29 de la norma estatutària reconeixia a la Generalitat "el dret de promoure consultes populars" en la vessant del desplegament del dret de participació dels ciutadans "en els assumptes públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà dels seus representants". Aquest dret, que pot ser desplegat per llei, es diferencia –a criteri del CGE– del dret fonamental de participació política de l'article 23 de la CE, que s'aplica a partir de la legislació electoral espanyola³³⁵.

La voluntat última del legislador català era que la llei de consultes no referendàries regulés un instrument consultiu diferent al de la Llei basca 9/2008; que fet cercava, en darrera instància, un judici de constitucionalitat diferent que, arribat al moment de la impugnació, el parer del TC no necessàriament hagués de coincidir amb l'expressat en la sentència 103/2008; resolució que, com s'ha dit, declarava la inconstitucionalitat del text legal. Mercè Corretja exposava en un article publicat en premsa, les quatre diferències bàsiques entre la llei catalana i la basca³³⁶. La primera era l'existència d'una competència reconeguda al legislador català en el seu propi Estatut d'Autonomia. Concretament en el de 2006 (art. 122), aspecte sobre el qual el Tribunal Constitucional no havia incidit en la sentència 31/2010 i que l'Estatut basc no tenia, tal i com recordava el propi TC en la resolució 103/2008. La segona era el caràcter singular

³³⁵ Vegeu CGE, el Dictamen 19/2014, de 19 d'agost.

³³⁶ Corretja, Mercè. "Notable diferència jurídica entre el cas català i el basc". *Ara*, 5 d'octubre de 2014.

o de “cas únic” de la Llei basca, en la mesura que era un norma únicament per la consulta prevista i no una norma amb caràcter general (per qualsevol tipus de consulta popular no referendària), com sí ho era la catalana³³⁷. La tercera, era la diferent manera de portar a terme la consulta. Mentre que en el cas basc era un referèndum amb una crida al cens electoral d’acord amb procediments i garanties electorals, el cas català creava un registre diferent del cens (obria la possibilitat de vot als majors de setze anys, als nacionals dels Estats membres que acreditessin un any de residència i de tercers Estats que n’acreditessin tres) amb un procediment, uns òrgans de control i unes garanties diferents a les previstes en la legislació electoral. I la quarta ja l’hem apuntat: adhesió del legislador català a la pròpia doctrina del TC desenvolupada en la sentència 42/2014 que –relacionada amb la STC 103/2008- permetia entendre la consulta com el mecanisme hàbil perquè la Generalitat pogués exercir la iniciativa de reforma constitucional.

El mateix parer que Mercè Corretja, l’expressava Mercè Barceló amb elements similars a l’argumentació proposada per la primera³³⁸. Però Barceló n’afegia un de molt rellevant sobre el valor i l’abast de l’opinió expressada en la consulta. Deia que al no tractar-se d’un referèndum, les consultes no necessiten, al tenor de la Constitució, autorització de l’Estat. Ergo: poden ser convocades per la Generalitat. A més de presentar una característica substantiva amb un referèndum: al ser convocades per la Generalitat, *“la opinión expresada por la ciudadanía afecta directamente a la posición de esta, pero no la de cualquier otro poder público”*³³⁹.

Hi ha un aspecte seqüencial que permet considerar perfectament constitucional tot el procés engegat amb el desplegament efectiu de la Llei 10/2014. En la mesura que el Govern de la Generalitat hauria pogut copsar una opinió majoritària de la ciutadania de Catalunya a favor de la independència, aquest resultat hauria pogut ser instrumentalitzat com una invitació a iniciar un procediment de reforma constitucional als efectes de dotar d’encaix constitucional a la sortida independentista. Tant és així que la mateixa Mercè Barceló s’expressa en termes de constitucionalitat d’una hipotètica seqüència com la proposada. I no és la única. Xavier Arbós es mostrava obert a la idea

³³⁷ “No es pot jutjar la llei a partir de la pregunta. L’anàlisi de constitucionalitat s’ha de fer de manera separada. Si es considerés que el decret no s’ajusta a la llei de consultes catalana el problema seria de legalitat, no de constitucionalitat”. Correja, Mercè. “Notable diferència jurídica... Cit, .

³³⁸ Barceló, Mercè. “No es un referèndum, es una consulta” *El Diario*, 23 de setembre de 2014.

³³⁹ Barceló, Mercè. “No es un referèndum...Cit.

de considerar constitucional allò que es preguntava en la consulta no referendària, sempre i quan pogués entrar en l'àmbit de competències, funcions i facultats que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atorgava als poders públics catalans³⁴⁰.

5.4.5. *La reforma constitucional (o relectura oberta del text com alternativa).*

La reforma constitucional o, si més no, una reforma constitucional que tingui com objectiu dotar dels instruments o mecanismes jurídics per fer possible una consulta o referèndum a Catalunya en exercici del dret a decidir dels catalans i les catalanes sembla, avui, impossible. La realitat política al retruc de la dificultat jurídica, a més d'una certa cultura del plet o el recurs al TC, fan inviable una reforma constitucional i més quan el motor de la reforma del text seria facilitar que un *demos* diferent al del poble espanyol es manifestés sobre un aspecte tant transcendental políticament com és la unitat de l'Estat espanyol. Bossacoma alerta d'una reforma constitucional en clau d'encabir-hi un dret a la secessió: “En el context polític espanyol sembla improbable que un procés de reforma constitucional arribés a bon port. A més, convé tenir present que unes Corts Generals (i per extensió, un Govern central) mínimament proclius a reconèixer una secessió bilateral estarien condemnades a ser dissoltes si volguessin tirar endavant una reforma constitucional segons l'article 168 CE³⁴¹”.

El constitucionalista Javier Pérez Royo, sempre ha considerat la reforma de la Constitució esdevé un veritable mur³⁴². Un mur de contenció de certes demandes que són vistes per la classe política espanyola com incòmodes. De fet, el mateix Pérez Royo ha escrit que la reforma de la Constitució és la darrera assignatura constitucional sobre

³⁴⁰ Arbós, Xavier. “A quien se puede consultar y sobre qué”. *El Periódico*, 25 d'agost de 2014.

³⁴¹ Fins i tot, Bossacoma va més enllà al avisar sobre una possible intervenció del TC sobre un hipotètic acord proposant que “En cas que s'arribés a un acord intergovernamental de secessió, potser caldria usar un instrument no massa formal (una declaració del govern per televisió, un acord polític entre partits polítics a l'estil dels Pactes de la Moncloa, etc.) per eludir o dificultar la impugnació davant el TC. El TC excusant-se amb la vinculació amb la CE, podria fer posicionar a tota la ciutadania espanyola sobre la secessió de Catalunya per mitjà del referèndum constitucional obligatori i la nova elecció de Corts Constituents”. Vegeu, Bossacoma, Pau. *Justícia i legalitat...* Cit. Pàg. 304. En efecte, en l'actual dinàmica partidista de política espanyola on la gestió de l'afer català ofereix una bossa de vots no gens menyspreable, no s'hauria de descartar la utilització del TC com a eina de confrontació per aturar demandes de reforma constitucional en el sentit exposat i, de retruc, beneficiar-se dels rèdits polítics que aquesta actuació reportés. Sense anar més lluny, seria el cas del recurs del PP contra l'Estatut. Vegeu capítols 2 i 3 d'aquest mateix treball.

³⁴² Pérez Royo, Javier. “Cabezazos contra el muro”. *El País*. 17 d'octubre de 2014.

la qual la societat espanyola encara s'ha d'examinar³⁴³. Les dues reformes que a dia d'avui s'han produït –la de l'article 13 per possibilitar la ratificació del Tractat de Maastricht per l'Estat espanyol i de la l'article 135 exigida pel Banc Central Europeu– no són considerades reformes pròpiament constitucionals, sinó incidents en el procés de construcció europea. No hi ha hagut una reforma nascuda d'una demanda de la societat civil, que hagi estat objecte d'un debat polític en profunditat. Això porta a la següent pregunta: és la Constitució espanyola un text petrificat?

La pregunta no és jurídicament baladí i requereix varies respostes, moltes de les quals no són necessàriament jurídiques. N'apuntem dues; la primera de naturalesa política i la segona de caire interpretatiu. En realitat, totes dues entrarien dins el camp de la interpretació: una de la interpretació que se n'ha volgut fer del procés de construcció i desplegament del model autonòmic (o Estat de les autonomies) per part dels defensors del relat oficial i l'altre, de la interpretació que en fa el propi Tribunal Constitucional de la mateixa Constitució.

En quan a la primera de les interpretacions, cal precisar que una de les qüestions més obertes i que major dificultat d'encaix suscita a l'analitzar el que s'ha anomenat *consens* constitucional, és el sistema autonòmic³⁴⁴. El relat oficial del desplegament d'aquest sistema s'edifica sobre diversos episodis: negociacions de la ponència constitucional, redacció dels Estatuts d'Autonomia, aprovació dels Estatuts d'Autonomia, desplegament de les autonomies no històriques i, finalment, la proposta d'harmonització de l'Estat de les Autonomies a partir d'una llei orgànica d'harmonització: la LOAPA.

La LOAPA pretenia ser el tancament pactat de la descentralització autonòmica entre els dos grans partits d'aleshores, la UCD i el PSOE. Però també era una resposta al cop d'Estat del 23 de febrer de 1981, que maldava per atenuar el malestar de sector militar que encara gaudia d'una forta presència en certs ressorts del poder fàctic madrileny. El catedràtic de dret administratiu, Eduardo García d'Enterría, apareixia com un dels inspiradors del futur text legal ja que aquest partia d'un previ informe seu. Però el projecte de llei va ser declarat parcialment inconstitucional (i ni orgànica ni

³⁴³ Pérez Royo, Javier. *La reforma constitucional...* Cit. Pàg. 28.

³⁴⁴ La paraula *consens* no té perquè tenir el significat que se li ha volgut donar pel relat oficial que plana sobre la Transició. Com explica Marta Rovira, el *consens* “va ser el resultat de la prudència, el secretisme i la submissió a determinades coaccions que utilitzaven el xantatge que utilitzaven el perill d'una involució política, d'un possible fracàs del procés democratitzador”. Rovira, Marta. *La transició franquista. Un exercici d'apropiació de la història*. Barcelona. Pòrtic Editorial. 2014. Pàg. 163.

harmonitzadora). El 13 d'agost de 1983, un Tribunal Constitucional aleshores amb cert prestigi, va declarar en resoldre un recurs previ d'inconstitucionalitat, 14 dels 32 preceptes de la LOAPA contraris a la Constitució. Amb el que quedava de la Llei, se'n va la LPA (lleï del procés autonòmic). Aquest seguit de lleis, complementades amb la LOFCA (aplicable a les CCAA anomenades de "règim comú), van contribuir a homogenitzar i uniformitzar allò que la realitat social i la Constitució reconeixien com a diferent.

Amb això volem dir que la reforma de la Constitució o, més encara, la reforma de la Constitució per adaptar-se a demandes propulsades des de Catalunya –que és la que interessa a aquest treball– és una quimera. Explica la llegenda que l'Estat espanyol sap fer constitucions però no sap reformar-les. Aquesta brama fins i tot l'ha posada de manifest un llibre publicat pel Centro de Estudios Constitucionales i coordinat per Diego López Garrido en el que s'analitzava una de les poques reformes de la Constitució, feta sense debat polític previ i contra els interessos de tota la ciutadania, però pactada entre els dos grans partits en un sopar del mes d'agost³⁴⁵. Tanmateix, la reforma esdevé una necessitat en la mesura –i seguim amb Pérez Royo– que les clàusules de reforma són el mecanisme a partir del qual es renova el vincle de legitimitat d'origen i la legitimitat en exercici de l'Estat constitucional³⁴⁶.

No han faltat professors, com Pedro de Vega, Javier Tajadura o el mateix Pérez Royo que han criticat la redacció del Títol X de la Constitució, que és el dedicat precisament a la reforma constitucional. Aquest títol preveu dos procediments: el de l'article 167 i el de l'article 168. Mentre que el primer és un mecanisme que, per una banda, impedeix reformes arbitràries en la mesura que exigeix unes majories qualificades (tres cinquenes parts de les Cambres) i faculta a una minoria per sol·licitar un referèndum, per altra banda permet abordar i fer possible una reforma constitucional

³⁴⁵ López Garrido, Diego (ed.) *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución Española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2013.

³⁴⁶ El mateix Pérez Royo denuncia que un Estat no pot viure indefinidament instal·lat en el vincle de legitimitat constituent original, per molt fort que aquest vincle sigui. L'ha de renovar. Aquest és el sentit de les clàusules de reforma i per això la Constitució és la única norma que està dotada de clàusules que permeten la seva reforma: renovar de forma ordenada la voluntat constituent originària. Tanmateix, Pérez Royo dona compte que l'Estat espanyol és l'únic Estat de l'Europa occidental que no ha procedit a una reforma del seu text constitucional, com sí ho han fet França a partir de la Tercera República o Alemanya a partir de la Constitució de Weimar i, sobretot, amb la Llei Fonamental del Bonn o Itàlia, Àustria i Portugal. Vegeu Pérez Royo. *La reforma constitucional...* Cit. Pàg. 30-31.

quan aquesta reforma sigui políticament necessària³⁴⁷; el segon es revela, en paraules de Pedro de Vega, més que en un procediment de reforma en un “*procedimiento para evitar la reforma*”³⁴⁸. L’article 168 CE³⁴⁹ és el mecanisme previst quan la reforma hagi d’afectar a determinades parts del text constitucional de valor divers i transcendència diferent, entre les quals destaca el Títol II referit a la Corona. Les característiques del redactat, més un disseny institucional i democràtic heretat de la Transició, han dissenyat un marc jurídic de reforma constitucional caracteritzat per allò que Pérez Royo denomina “desviació calculada del principi d’igualtat”³⁵⁰.

Aquesta *desviació calculada* del principi d’igualtat no és un fenomen qualsevol, doncs es troba en la base del que ha succeït en el procés sobiranista d’ençà que l’Estatut d’Autonomia va ser recorregut tant pel PP com pel PSOE amb intensitat i formes ben diferents. Per Pérez Royo, aquesta necessitat d’instaurar un sistema bipartidista en les principals institucions democràtiques no és més que una forma de control polític revestit d’operativitat democràtica, perquè res ni ningú pugui sortir-se del guió escrit per la Llei per a la Reforma Política³⁵¹. La composició *controlada* del Congrés i del Senat ha

³⁴⁷ En efecte, aquest article 167 estableix 3 punts:

“1.-Els projectes de reforma constitucional hauran de ser aprovats per una majoria de tres cinquenes parts de cada una de les cambres. Si no hagués acord entre totes dues, s’intentarà obtenir-lo mitjançant la creació d’una Comissió de composició paritària de diputats i senadors que presentarà un text que serà votat pel Congrés i per Senat.

2.-En cas de no aconseguir-se l’aprovació mitjançant el procediment de l’apartat anterior, i sempre que el text hagués obtingut el vot favorable de la majoria absoluta del Senat, el Congrés, per majoria de les dues terceres parts, podrà aprovar la reforma.

3.-Una vegada hagi estat aprovada la reforma per les Corts Generals, serà sotmesa a referèndum per tal de ser ratificada, sempre que ho demani una dècima part dels membres de qualsevol de les cambres, dins l’espai de quinze dies següents als de l’aprovació”.

³⁴⁸ Així ho exposa Javier Tajadura citant al catedràtic Pedro de Vega a “El problema de la reforma”. *El País*, 9 de desembre de 2017.

³⁴⁹ L’article 168 té el següent text:

“1.-Si es proposava la revisió total de la Constitució o una de parcial que afectés al títol preliminar, el capítol segon, secció 1a del Títol I, o el Títol II, es procedirà a l’aprovació del principi per majoria de dos terços de cada cambra, i a la dissolució immediata de les Corts.

2.-Les cambres elegides hauran de ratificar la decisió i procedir a l’estudi del nou text constitucional, que haurà de ser aprovat per majoria de dos terços de les cambres.

3.-Aprovada la reforma per les Corts Generals, se sotmetrà a referèndum per a la seva ratificació”.

³⁵⁰ Segons Pérez Royo, durant la Transició es va procedir a un disseny institucional en el qual les Corts Generals estarien marcades per una *desviació calculada* del principi d’igualtat amb la finalitat que la composició del Congrés dels Diputats respongués sempre i en tot moment a una lògica de sistema bipartidista amb vocació dinàstica i una negació del principi d’igualtat en la composició del Senat que impedís, a la pràctica, una reforma de la Constitució. Vegeu Pérez Royo. *La reforma constitucional...* Pàg 86.

³⁵¹ El sistema electoral espanyol fixat a partir de la Llei per a la Reforma Política de gener de 1977 (la darrera de les Lleis Fonamentals del Regne aprovada per les Corts Franquistes) i del Reial Decret Llei

derivat, al llarg de deu legislatures, en un “bipartidisme dinàstic” que s’ha repartit el poder per quotes: només així s’explica la colonització que aquests dos grans partits han fet de les principals institucions de poder polític com el Consell General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional. Heus aquí que aquesta *desviació calculada* del principi d’igualtat, es predica també amb el blindatge de la reforma constitucional com a mecanisme de control de la no ingerència política en determinats aspectes regulats per la Constitució; aspectes que mai, ni durant la Transició ni ara, poden ser sotmesos a debat polític.

El blindatge que la Constitució fa, en el seu article 168, dels aspectes constitucionals que haurien de ser reformats per encabir-hi una possibilitat d’exercir el dret a decidir, tal i com es proposa per part de la doctrina constitucionalista menys flexible, és, senzillament, impossible. El paper del Congrés dels Diputats, on la majoria catalana esdevé clara minoria –talment ho són altres minories territorials que puntualment podrien donar suport a la demanda– és absolutament rellevant. I és aleshores quan irromp amb més força aquesta *desviació calculada* del principi d’igualtat que ja haurà operat en fase electoral per dibuixar unes Corts sotmeses al bipartidisme dinàstic. Cal afegir una darrera variable; aquesta relacionada amb el període objecte d’estudi –és a dir, el procés sobiranista– que és l’aversió del PP a la reforma constitucional; aversió que, en paraules de Pérez Royo, està en el cod genètic de la dreta espanyola³⁵².

Per consegüent, si la Constitució no es pot reformar o no es vol reformar, al menys que se’n faci una interpretació evolutiva. Una interpretació que faciliti que els seus preceptes siguin llegits i desplegats segons el sentit que han adquirit a dia d’avui. Posarem un exemple que s’entendrà amb facilitat. La interpretació de les lleis –i així ho explica l’article 3 del Codi Civil– s’ha de fer conforme el context i la realitat social en la qual han de ser aplicades. Si a l’any 1978 ens haguessin dit que l’article 32 de la Constitució –que recull el dret de l’home i la dona a contraure matrimoni en plena

d’abril de 1977, de convocatòria d’eleccions d’aquell mateix any, atorguen a la dreta una majoria suficient per comandar el procés de Transició, fixar la composició de l’òrgan màxim de representació de la sobirania popular a partir del qual es redactarà i s’aprovarà la Constitució.

³⁵² Fem referència al diàleg entre Javier Pérez Royo i el politòleg Anton Losada, quan el primer afirma que “[...] *En el caso del PP tal adversión está muy acentuada, porque, a diferencia de lo que les ocurrió a los “moderados” y a los “canovistas”, el esfuerzo que ha tenido que hacer para “domesticar” la Constitución de 1978 ha sido mayor*”. Aquest diàleg està recollit al llibre Losada, Antón i Pérez Royo, Javier. *Constitución: la reforma inevitable. Monarquía, plurinacionalidad y otras batallas*. Barcelona: Roca Editorial. 2018. Pàg. 153.

igualtat jurídica– seria la base sobre la qual s’assentaria la regulació del matrimoni homosexual no ens ho haguéssim cregut. Però la norma ha estat interpretada segons el seu context evolutiu, molt allunyat, per tant, dels cànons socials de la Transició. Com diu Josep Maria Vilajosana, aquesta tècnica interpretativa és la que ha estat utilitzada pels tribunals internacionals; i molt especialment pel Tribunal Europeu de Drets Humans³⁵³. I el Tribunal Constitucional no n’és aliè. Quan ha convingut n’ha fet ús, com en l’exemple citat, en declarar el matrimoni entre persones del mateix sexe ajustat a la Constitució³⁵⁴. Dit això, la assumpció de la tècnica de la interpretació evolutiva no és un aspecte menor. D’ella depèn l’abast del principi democràtic que està en la base mateixa del dret a decidir.

³⁵³ Vilajosana, Josep Maria. “La interpretación del derecho a decidir”. *El País*, 30 de abril de 2014.

³⁵⁴ De fet, el TC, en la STC 198/2012, de 6 de novembre, va afirmar que la lectura de la norma constitucional s’havia de fer “[...] *a la luz de los problemas contemporáneos y de las exigencias de la sociedad actual a que debe dar respuesta a riesgo, en caso contrario, de convertirse en letra muerta*”. FJ 9. A més, el raonament jurídic del TC prossegueix de la següent manera –que reproduïm en la mesura que resulta pertinent pel tema que estem tractant: “[...] *Esa lectura evolutiva de la Constitución, que se proyecta en especial a la categoría de garantía institucional, nos lleva a desarrollar la noción de cultura jurídica, que hace pensar en el Derecho como un fenómeno social vinculado a la realidad en la que se desarrolla...*” (FJ 9).

CAPÍTOL 6.

El dret a decidir i la seva adequació als principis i valors fundacionals de la UE.

La legítima aspiració d'independència de territoris integrats dins Estats membres de la Unió Europea és una realitat que cada cop està assolint més importància³⁵⁵. Els cassos d'Escòcia i Catalunya tal vegada siguin els més significatius, però no són els únics. Les aspiracions independentistes d'Euskadi, Còrsega o moviments més o menys identificats amb el procés sobiranista català com els de Flandes, el Véneto i Lombardía, comporten que aquesta realitat política hagi de ser tractada. I més quan aquestes realitats nacionals afirmen, sense cap mena de dubte, que el seu anhel d'independència no comporta el trencament amb la UE³⁵⁶. En aquest sentit, són explícites les manifestacions dels líders polítics d'aquestes realitats nacionals de continuar formant part de la UE, de respectar-ne els seus principis i els seus valors; valors i principis que, per altra banda, ja venien respectant al formar part de l'Estat matriu que era Estat membre. La UE

³⁵⁵ Europa –ens referim al continent europeu– ha conegut en els darrers vint-i-cinc anys nombroses divisions. Com s'ha explicat en altres capítols d'aquest mateix treball, des de la caiguda del Mur de Berlín l'any 1989 i la ruptura de la URSS l'any 1991, es va viure un procés de divisió de nombrosos Estats europeus. La mateixa dissolució de la URSS va derivar en quinze Estats independents. Tres d'aquests nous Estats, Estònia, Letònia i Lituània, no eren en realitat Estats nous, atès que havien estat independents abans de la seva invasió i annexió per la URSS l'any 1940. Tots tres van convertir-se en membre de la UE l'any 2004. La dissolució de la Federació de Txecoslovàquia l'any 1993 va derivar en la creació de dos nous Estats: la República Txeca i Eslovàquia, que van ingressar a la UE l'any 2004. La dissolució de la Federació de Iugoslàvia, menys pacífica i més agitada políticament, va crear sis Estats nous (Kòsovo, el setè, es va fundar més tard). Val a dir que la població d'algun d'aquests Estats sorgits de la secessió d'Estats preexistents és petita; molts cops, més petita que la d'un hipotètic Estat català.

³⁵⁶ Han estat nombroses les ocasions en que els líders independentistes escocesos (Alex Salmond primer i Nicola Sturgeon) i els líders independentistes catalans (Artur Mas, Carles Puigdemont o Oriol Junqueras) s'han manifestat favorables a una Escòcia o una Catalunya independent dins la Unió Europea.

s'enfronta, així, a un repte fins ara inèdit i especialment complex en quan al procés d'integració europea tal i com s'havia conegut fins avui.

Possiblement el moviment nacional que amb major insistència hagi reclamat la intervenció de la UE hagi estat el moviment català. Però la posició institucional de Brussel·les, malgrat un marc jurídic que comportaria o hauria de comportar la seva actuació en l'afer, has estat el de no ingerència. I no ingerència no vol dir desinterès. La UE, com tota organització de dimensió internacional, actua guiada per interessos pragmàtics. Això vol dir que la manca de previsions expresses en els Tractats que regulin el dret a decidir, inclús la secessió, no significa que no hi hagi, com passava a l'analitzar l'ordenament constitucional espanyol, previsions jurídiques que possibilitarien la instrumentalització d'eines per fer possible una consulta o un referèndum dins del territori d'un Estat membre. Tanmateix, la falta d'un posicionament unànime sobre la qüestió del dret a decidir –i també de la secessió– fa que la practicitat sigui el valor que pugui possibilitar les demandes catalanes en favor d'un referèndum o consulta per decidir el futur polític.

6.1.- L'organització de la Unió Europea. Una institució *sui generis*.

Resulta una obvietat iniciar aquest apartat del treball afirmant que Europa no és un Estat, sinó una organització de naturalesa jurídica i política molt singular; però al cap i a la fi una organització. No existeix pròpiament un territori de la Unió sinó un sol àmbit espacial de l'aplicació de les seves normes³⁵⁷. Joan Ridaó situa la Unió Europea com una opció intermèdia entre una organització internacional clàssica i un ens que presenta elements característics de les estructures polítiques federals³⁵⁸. Pau Bossacoma posa la UE com exemple de confederació³⁵⁹, malgrat que a l'aprofundir sobre el fenomen el mateix autor situa a la UE com un ens entremig d'una organització

³⁵⁷ Vegis, en aquest sentit, Mangas, Araceli. "La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea". *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Núm. 25, 2013. Pàg. 53 a 58.

³⁵⁸ Ridaó, Joan. "La Unió Europea i els nous Estats sorgits per secessió dels seus membres". *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 2-2014. Pàg. 331 a 353.

³⁵⁹ Bossacoma, Pau. *Justícia i legalitat...* Cit. Pàg. 32.

internacional d'integració i d'una federació multinacional³⁶⁰, esdevenint ambdues formules decisives pel tractament del que podria ser una de les conseqüències de l'exercici del dret a decidir: la secessió³⁶¹. La UE també és considerada una organització internacional híbrida en el sentit que de poder-hi cercar trets característics del federalisme que no es troben en cap altre organització internacional. Per això, gran part de la doctrina considera que la UE, en tant que successora i continuadora de la CEE, són organitzacions internacionals *sui generis*³⁶².

La Unió Europea participa, de ple dret, en determinades organitzacions i tractats internacionals mitjançant fórmules jurídiques a mig camí entre les que utilitzen les pròpies organitzacions internacionals i els Estats. Tant és així que els propis Estats membres de la Unió li cedeixen funcions pròpies per poder-ho fer. A més –i aquesta particularitat és important per aquest treball– la Unió té capacitat normativa interna, fet que porta a legislar a través d'un Parlament un corpus normatiu que s'integra, automàticament, com a dret vigent i aplicable en els ordenaments jurídics interns dels Estats que en formen part³⁶³.

Per altra banda, el disseny institucional de la Unió descansa sobre un centre de gravetat en el qual s'endevina un volgut equilibri entre la llibertat i la igualtat política, cultural i econòmica de les seves entitats territorials³⁶⁴. Aquesta estructura cerca una clara voluntat de repartir poder a través d'un esquema institucional propi del

³⁶⁰ Vegeu Bossacoma, Pau. *Secessió i integració a la Unió Europea. Catalunya un nou Estat de la Unió?* Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern. 2016.

³⁶¹ Seguint Bossacoma, si visualitzem la UE com un ens amb trets característics propis d'una federació, seran de major inspiració les secessions internes que s'han produït dins els Estats federals; si la considerem més propera a una organització internacional d'integració, serà de major aplicació el dret internacional, pels qual adquireix rellevància la qualificació d'Estat continuador (que correspondria a Espanya sense Catalunya) i la d'Estat successor que correspondria al nou Estat català. Vegeu Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 7 a 14.

³⁶² Matas, Jordi; González, Alfonso; Jaria, Jordi i Román, Laura. *L'ampliació interna de la Unió Europea*. Barcelona: Fundació Josep Irla. 2010. Pàg. 16.

³⁶³ Pérez Bernárdez, Carmela. *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*. Dirección General de Universidades de la Comunidad de Madrid. Madrid. 2003. Pàg. 73 a 133.

³⁶⁴ Vegeu Mangas, Araceli i Liñán, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Tecnos. 2012; Balaguer, Francisco. "El Tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre la estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Maig-Agost 2008. Pàg. 57 a 92; Häberle, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales" *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. 2007. Pàg. 171 a 188.

federalisme: impera la clàssica divisió dels poders³⁶⁵. Però aquest repartiment queda limitat, per dir-ho d'alguna manera, per l'article 4.3 del TUE. Aquest imposa el principi de lleialtat en les relacions entre la Unió i els Estats membres. O dit d'una altra manera: al no existir una administració pròpia que abasti tot el territori de la Unió, la seva actuació fia tot el seu èxit a al bon funcionament de les estructures administratives dels Estats. I és en aquest punt del disseny institucional on el respecte als valors democràtics assoleix la seva condició d'eix fonamental del funcionament intern de la UE. Tant és així, que si es detectés un risc greu de violació dels principis i valors de la UE –i encara més si fos de forma reiterada– per part d'un Estat membre, les institucions de la Unió tenen assignada la capacitat suficient per intervenir i establir sancions que podrien arribar a comportar la suspensió de determinats drets derivats de l'aplicació dels Tractats, com ara el dret de vot del representant al Consell (art. 7 TUE)³⁶⁶.

Cal tenir present que la UE també es configura com a una organització supraestatal al servei de la integració dels seus membres i un instrument de garantia de la defensa dels principis i valors democràtics; valors que són vitals per al devenir del present treball.

6.2.- El dret a decidir en el marc jurídic de la Unió Europea.

S'ha argumentat en moltes ocasions que l'exercici del dret a decidir és una qüestió interna de l'Estat espanyol. I en tant que afer intern, no és competència de la Unió Europea pronunciar-s'hi, esdevenint l'exercici d'aquest dret una qüestió aliena en relació amb l'aplicació del dret europeu³⁶⁷. Queda clar que l'actitud refractària del

³⁶⁵ El precedent pentàgon d'institucions ha estat ampliat pel Tractat de Lisboa a set. L'article 13 del TUE disposa: "Les institucions de la Unió són: el Parlament Europeu, el Consell Europeu, el Consell, la Comissió, el TJUE, el BCE i el Tribunal de Comptes". Tanmateix, aquest Tractat de Lisboa regula la delimitació de competències entre la Unió i els Estats membres (art 2 TFUE), que reserva a aquests últims la titularitat i l'exercici de qualsevol altra competència que els Tractats no hagin atribuït a la Unió. L'exercici de competències per part de la Unió i dels Estats membres es basa en dos principis: el de subsidiarietat, que implica que les decisions s'hagin d'adoptar de la forma més propera al ciutadà, i el de proporcionalitat, en el sentit que el contingut i la forma d'acció de la Unió no podran excedir d'allò necessari per assolir els objectius dels Tractats (art. 5 TUE).

³⁶⁶ Ridaó, Joan. "La Unió Europea i els nous Estats..." Cit. Pàg. 338.

³⁶⁷ Vegeu, en aquest sentit, dos intents d'aconseguir un pronunciament respecte el dret a decidir de Catalunya.

Un primer intent va tenir lloc el 26 de juliol de 2010 quan els eurodiputats Raúl Romeva (Els Verds/Aliança Lliure Europea), Oriol Junqueras (Els Verds/Aliança Lliure Europea) i Ramon Tremosa

govern espanyol a proporcionar una sortida pactada i dialogada per la celebració d'una consulta o referèndum a Catalunya ha comportat que les mateixes institucions de la Unió Europea hagin adoptat posicions polítiques fins a cert punt contradictòries. En algunes ocasions han adoptat una posició d'inhibició formal, en d'altres una voluntat d'acceptació de l'ampliació interna de la UE i, en no poques ocasions, han negat aquesta darrera possibilitat³⁶⁸.

Entenem que el tractament de l'exercici del dret a decidir com un afer merament intern de l'Estat espanyol contravé la pròpia filosofia comunitària. Ho entenem així en la mesura que qualsevol decisió o actuació d'un Estat membre s'ha de considerar, sempre, dins els paràmetres que determinen els valors fundacionals de la Unió Europea. El dret a decidir i el seu exercici –és a dir, la gestió política de la seva implementació– no pot ser exclòs d'aquests valors fundacionals. Fer-ho –o dit d'una altre manera: negar sistemàticament la possibilitat que els ciutadans de Catalunya puguin expressar la seva opinió sobre el seu futur polític col·lectiu– seria tant com negar els valors fundacionals de la Unió Europea, la qual cosa podria legitimar les seves institucions a actuar o adoptar mesures en defensa d'aquests valors fundacionals³⁶⁹.

Aquest no és un aspecte baladí del debat sobre el dret a decidir. L'Estat espanyol és membre de la Unió Europea i, com a tal, està obligat a què totes les seves actuacions polítiques hagin de respectar els seus valors; inclús aquests valors han de ser promoguts

(ALDE) van dirigir varies qüestions a la Comissió i al Consell sobre la sentència dictada pel Tribunal Constitucional contra l'Estatut de 2006. La resposta, per part de la Comissió, va ser formulada per a vicepresidenta Viviane Reding: www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-6073. La resposta del Consell: www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-6072.

Un segon intent va partir de la pregunta de caràcter general formulada pels eurodiputats Izaskun Bilbao (ALDE), Ramon Tremosa (ALDE), Salvador Sedó (PPE) i Raúl Romeva (Els Verds/Aliança Lliure Europea) el 17 de setembre de 2012 a: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef. Vegeu la resposta donada per José Manuel Durao Barroso en nom de la Comissió, el 12 de novembre de 2012 a: www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-008133.

³⁶⁸ Recordar, en aquest sentit, que el president de la Comissió, Durao Barroso, va respondre per carta el juliol de 2012 a l'eurodiputada Mara Bizzoto (ALDE) que “en el cas hipotètic d'una secessió” de Catalunya “la solució s'hauria de trobar i negociar en el marc internacional”. Només mig any més tard, el 3 de desembre de 2013, i també en el marc d'una resposta parlamentària, manifestava una cosa diferent: “si una part del territori d'un Estat membre deixés de ser part d'aquell Estat, per esdevenir un nou Estat independent, els Tractats no serien aplicables en aquell territori”. Pel que fa a la Comissària Viviane Reding, en una entrevista al *Diario de Sevilla*, el 30 de setembre de 2012, va negar que una Catalunya independent quedés fora de la Unió Europea. Mesos més tard, en resposta a una carta adreçada per Secretari d'Estat per la Unió Europea espanyol, va manifestar que “coincidia plenament amb l'anàlisi que, si Catalunya esdevenia un nou Estat, aquest no formaria part de la UE”.

³⁶⁹ Bayona, Antoni. “El dret a decidir i els valors fundacionals de la Unió Europea”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 20, octubre de 2014. Pàg. 135.

conjuntament³⁷⁰. De fet, són la doctrina i el mateix Parlament Europeu que presumeixen que aquests valors són comuns i afecten al mateix temps la identitat dels Estats membres i la identitat de la pròpia Unió. La conseqüència d'això és que un menysteniment d'aquests valors suposa, de retruc, una amenaça al cor mateix de la Unió Europea³⁷¹. És, doncs, la nostra voluntat demostrar que el marc jurídic de la Unió Europea no és un marc refractari als postulats, valors i principis que determinen que el dret a decidir no és un aspecte desconegut i aliè a Europa; el dret a decidir és un fenomen que s'havia de posar en pràctica per solucionar tensions territorials i la Unió Europea, ni que sigui tàcitament, ho ha reconegut i ha acabat oferint suport polític i legal al resultat fruit de l'exercici del dret.

Per altra banda, el despertar d'aquest moviment cívic i polític en reclamació de l'exercici de decidir en comunitats nacionals com Catalunya, Escòcia o Flandes, no s'entén o no s'entén del tot sense la presència de la UE. Davant els dubtes que pugui generar la opció secessionista en un hipotètic referèndum sobre el futur polític de Catalunya, sempre hi ha la viabilitat econòmica del nou país com un dels punts de fricció en els quals les dades no són clares o les dades es transformen en objecte de manipulació partidista. Precisament per això, no han faltat autors que situen la possibilitat d'exercir el dret a decidir en clau secessionista en el marc de la UE com a opció que ofereix viabilitat i garanties al nou Estat. És a dir, seria la UE qui facilitaria la viabilitat econòmica i social d'un Estat independent en cas d'un sí a la independència³⁷². L'Estat matriu ha cedit nombrosos espais de sobirania a Europa, de tal forma que gran part de la gestió de polítiques que avui tenen impacte en la societat es decideixen a la Unió. Per tant, el nou Estat català, també podria delegar competències en les matèries que considerés per assegurar la seva viabilitat jurídica i econòmica.

³⁷⁰ Aquesta, de fet, és una condició necessària d'ingrés a la Unió Europea. Vegeu la Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu sobre l'article 7 del Tractat de la Unió Europea. Respecte i promoció dels valors en què està basada la Unió. Brussel·les. 15 d'octubre de 2003. COM (2003) 606 final.

³⁷¹ Pinelli, Cesare. *Protecting the Fundamentals. Article 7 of the Treaty on the European Union any Beyond*. Fondation européenne d'études progressistes. Brussel·les. 2012; Budó, G. "EU Common Values At Stake: Is Article 7 TEU An Effective Protection Mechanism?". Documents CIDOB (nova època). 2014. Pàg. 19-20.

³⁷² Piris, Jean-Claude. "La Unión Europea, Cataluña y Escocia (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los Estados Miembros de la UE). *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37. 2016. Pàg. 108. Vegeu També Guinjoan, Marc, Rodon, Toni i Sanjaume, Marc. *Catalunya...Cit*.

6.2.1.- Els valors de l'article 2 del TUE.

L'article 2 del TUE declara que la Unió es fonamenta en els *valors* de respecte a la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de dret i respecte als drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories³⁷³. Aquests valors, d'acord amb el que expressa el propi precepte, es consideren també *comuns* a tots els Estats que formen part de la Unió Europea³⁷⁴. O sigui: aquests valors s'han de complir ja sigui com a requisit d'ingrés, ja sigui com a requisit de pertinença d'un Estat a la UE. I aquest compliment no queda exclòs per l'aplicació de l'article 4 del TUE, el qual estableix que la Unió ha de respectar la identitat nacional inherent a les estructures polítiques i constitucionals i les funcions dels Estats membres que tenen com objecte garantir la pròpia integritat territorial, mantenir l'ordre públic o salvaguardar la seguretat nacional.

Com diu Antoni Bayona, una interpretació sistemàtica dels articles 2 i 4 del TUE no pot suposar la primacia de l'article 4, de forma que deixi sense efecte l'obligació de respectar els valors fundacionals de l'article 2 en tots els seus àmbits d'actuació³⁷⁵. De fet, aquests valors transcendeixen els límits de cada Estat membre i es transformen en un assumpte que afecta a tota la Unió Europea, de tal manera que un Estat no pot emparar-se en la seva sobirania per incomplir-los³⁷⁶. L'aplicació pràctica d'aquests

³⁷³ Concretament, aquest article 2 del TUE diu: “La Unió es fonamenta en el valors del respecte a la dignitat humana, de la llibertat, de la democràcia, de la igualtat, de l'Estat de dret i del respecte als drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories. Aquests valors són comuns als Estats membres en una societat caracteritzada pel pluralisme, la no-discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes”.

³⁷⁴ El Tractat de Maastricht, de 7 de febrer de 1992, que crea la Unió Europea i modifica de forma substantiva els Tractats fundacionals de les Comunitats Europees, és el primer Tractat que formalitza un gran pas endavant tant en els fonaments dogmàtics de la Unió com en les Comunitats, a més de dotar-los de valor jurídic. Al preàmbul del nou Tractat de la UE s'estableix que els Estats membres confirmen la seva adhesió als “[...] principis de llibertat, democràcia i respecte als drets humans i llibertats fonamentals i a l'Estat de Dret”. El Tractat d'Amsterdam, de 1997, complementa aquesta formulació a l'afegir en el preàmbul del Tractat de la UE l'adhesió dels Estats membres als “[...] drets socials fonamentals tal i com es defineixen en la Carta Social Europea signada a Torí el 18 d'octubre de 1961 i en la Carta comunitària dels drets socials fonamentals dels treballadors de 1989” i passar del preàmbul a la part dispositiva del Tractat la afirmació que la Unió “[...] es basa en els principis de llibertat, democràcia, respecte als drets humans y les llibertats fonamentals i l'Estat de Dret, principis que són comuns als Estats membres”. Immediatament després s'afegeix que “[...] la Unió Europa respectarà els drets fonamentals tal i com es garanteixen en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals signat a Roma el 4 de novembre de 1950, tal i com resulta de les tradicions constitucionals comuns als Estats membres com a principis generals del Dret comunitari”.

³⁷⁵ Bayona, Antoni. “El dret a decidir i els valors fundacionals...” Cit. Pàg. 134.

³⁷⁶ Linde, Enrique. *Iniciación al derecho de la Unión Europea*. Madrid: Colex. 2010. Pàg. 266.

principis inspiradors obliga a la pròpia Unió de tal manera que aquesta imposa com a condició de la seva acció exterior el desenvolupament i reforçament de la democràcia, l'estat de dret i el respecte pels drets humans (article 21.1 TUE). Resulta evident que si aquests principis són exigibles a tercers, encara amb més força resulten exigibles als Estats membres, ni que sigui dins una esfera d'actuació interna. Per tant, una primera conclusió és que la defensa dels valors de l'article 2 del TUE té un abast molt més ampli que el de garantir que els Estats membres respectin els drets fonamentals –entre aquests, el principi democràtic– quan apliquin el dret de la Unió.

A la pràctica, aquesta defensa dels valors –i molt concretament de la democràcia com a valor suprem– es tradueix en la translació dels acords que signa la organització amb tercers Estats des de l'any 1992 d'incloure clàusules sobre drets humans i democràcia; conegudes com a “clàusules democràtiques”. Aquestes permeten a la Unió Europea suspendre l'execució d'un acord amb un tercer Estat quan en el sí d'aquest Estat es produeixin greus vulneracions dels drets humans. Val a dir, però, que l'aplicació efectiva d'aquestes clàusules no ha estat pacífica i sempre ha anat envoltada de polèmica. Però pel que fa als Estats membres de la UE, el fet que l'Estat espanyol sigui un d'ells s'obliga en les seves actuacions i relacions polítiques i jurídiques obeeixin a la promoció i el respecte d'aquest marc referencial imposat per l'article 2 TUE; marc que, com s'ha vist, la pròpia UE l'imposa a tercers. La conseqüència, com explica Antoni Bayona, és que l'Estat espanyol està obligat a “afrontar el procés sobiranista que es planteja des de Catalunya respectant sempre els valors de l'article 2 TUE³⁷⁷”.

Amb voluntat d'entrar més en el detall dels valors que inspiren –o podrien, inclús haurien d'inspirar– la voluntat efectiva d'exercir el dret a decidir dins aquest marc europeu, a través d'una consulta o d'un referèndum³⁷⁸, direm que la pròpia UE no

³⁷⁷ Antoni Bayona és del parer –parer que compartim– que les decisions polítiques de l'Estat espanyol al moment d'afrontar el procés no són totalment lliures, en la mesura que es troben condicionades pels principis de l'article 2 del TUE que l'obliguen. I l'obliguen, fins i tot, quan es tracta d'adoptar decisions d'acord amb la Constitució i l'ordenament intern com a mares jurídics referencials. Vegeu Bayona, Antoni. “El dret a decidir i els valors fundacionals...” Cit. Pàg. 137. Evidentment aquesta premissa topa amb la practica política, caracteritzada per les múltiples manifestacions dels líders europeus quan afirmen que el procés sobiranista català és un afer intern espanyol, sobre el qual la UE no s'ha de manifestar.

³⁷⁸ Val a dir que l'exercici del dret a decidir a partir de la realització d'un referèndum o d'una consulta a Catalunya entra dins del que seria la utilització dels instruments democràtics més idonis i homologables internacionalment, d'acord amb la posició que han mantingut l'ONU, la justícia internacional, el Consell d'Europa i la mateixa UE.

pot restar al marge o quedar aliena a un conflicte polític que afecta a un territori que té la condició de comunitat nacional, d'acord amb els criteris generals que permeten definir com a tal aquesta realitat (història, llengua, cultura, representació política, etc.). A més, com assenyala Bossacoma, “el referèndum està prenent un paper normatiu rellevant a nivell europeu (a partir de la praxis dels Estats membres) en múltiples sentits, tots ells interrelacionats³⁷⁹”. Tanmateix, aquest territori reclama la realització d'un exercici basat en l'aplicació efectiva del principi democràtic i en la seva condició de minoria nacional. La perspectiva aquí desplegada no és menor. Tant és així que la voluntat de decidir connecta directament amb dret de participació política en els afers públics reconegut expressament en l'article 21.1. de la Declaració Universal dels Drets Humans de 1848 i l'article 25 del Pacte Internacional dels Drets Civils i Polítics de 1966.

De la mateixa manera que succeïa en analitzar la operativitat del principi democràtic en la configuració del dret a decidir en el cas de l'ordenament jurídic espanyol, el marc jurídic comunitari presenta una estructura similar. És el principi reconegut a l'article 2 TUE el motor a partir del qual configurar un cos de valors i principis comunitaris que, conjugats a partir d'un exercici de ponderació, esdevenen la base jurídica a partir de la qual defensar que el dret a decidir és, també, un dret que tindria encaix en l'ordenament de la UE i que hauria de ser susceptible de promoció i defensa per part de totes les institucions comunitàries.

6.2.2.- El principi democràtic com a fonament de la organització política i institucional de la UE.

Insistim en què la defensa i el respecte dels valors democràtics esdevenen un dels eixos fonamentals del funcionament intern i extern de la UE³⁸⁰. Aquests valors i principis democràtics identifiquen la pròpia Unió com un marc polític de respecte i llibertat. No són una imposició externa; ans al contrari: obeeixen a un cos de valors i

³⁷⁹ Aquest paper normatiu rellevant a que es refereix Bossacoma és la utilització del referèndum “per (1) entrar o sortir de la Unió Europea, (2) per a ratificar o oposar-se a Tractats constitutius i constitucionals, per a construir, no construir, desconstruir o mantenir l'actual estructura política i jurídica europea, (4) per afirmar, desmentir o qüestionar l'existència d'una sobirania compartida i d'un pluralisme demòtic”. Vegeu Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 22.

³⁸⁰ Bar Cendón, Antonio. “La Unión Europea como Unión de valores y derechos: teoría y realidad”. *Teoría y realidad constitucional*. UNED, Núm. 33. 2014. Pàg. 103.

principis inherents als Estats fundadors que han estat formulats, desenvolupats i implementats a través d'un llarg i costós procés d'integració que es reafirma, sobretot, a partir del final de la Segona Guerra Mundial.

Però la democràcia no s'esgota simplement en la intensificació dins els Estats membres dels processos de presa de decisions amb caràcter democràtic. La democràcia –i la defensa i implementació dels valors democràtics– reclama, també, el foment de la transparència, el respecte mutu, l'assumpció de responsabilitats i el control de la decisions polítiques per part de la societat³⁸¹. És el Títol II del TUE (disposicions sobre els principis democràtics) el que té la missió de confeccionar tot un marc de disposicions que vetllin perquè el funcionament de la UE respongui als valors inherents al principi democràtic de l'article 2 TUE. Dins d'aquest Títol II destaquen els articles 9, 10 i 11 en la mesura que tots ells defineixen el model polític europeu i els valors democràtics que l'informen.

L'acostament a cada un dels articles el farem de forma ordenada. En aquest sentit, l'article 9 TUE³⁸² fa una referència explícita al principi d'igualtat de tots els ciutadans i ciutadanes de la UE. Tots, diu el precepte en relació a les persones que tinguin la nacionalitat d'un Estat membre, s'han de poder beneficiar en condicions d'igualtat de l'atenció de les institucions, òrgans i organismes de la UE. L'article 10 TUE³⁸³, per la seva banda, incideix en la democràcia representativa. Per la seva articulació, la democràcia representativa presenta dos nivells: en el primer a partir de la representació en el Parlament Europeu de la ciutadania de la UE; el segon a partir de la representació dels Estats membres en el Consell Europeu a través dels caps d'estat o de govern i dels governs en el Consells. Dit això, la importància del precepte, sobretot pel

³⁸¹ Rídao, Joan. "La Unió Europea i els nous Estats..." Cit. Pàg. 338.

³⁸² Concretament, l'article 9 TUE diu: "La Unió respecta en totes les seves activitats el principi d'igualtat de tots els seus ciutadans, que es beneficien d'una atenció igual de les seves institucions, òrgans i organismes. És ciutadà de la Unió qualsevol persona que tingui la nacionalitat d'un Estat membre. La ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional i no la substitueix".

³⁸³ El redactat de l'article 10 és el següent:

"1.-El funcionament de la Unió es basa en la democràcia representativa.
2.-Els ciutadans estan directament representats, a nivell de la Unió, en el Parlament Europeu. Els Estats membres estan representats en el Consell Europeu per llurs caps d'estat o de govern i en el Consell per llurs governs, que són alhora democràticament responsables, sia davant de llurs parlaments nacionals, sia davant de llurs ciutadans.
3.-Qualsevol ciutadà té dret a participar en la vida democràtica de la Unió. Les decisions s'adopten de la manera més oberta possible i tan a prop dels ciutadans com sigui possible.
4.-Els partits polítics a nivell europeu contribueixen a formar la consciència política europea i a expressar la voluntat dels ciutadans de la Unió".

que fa a la possibilitat d'incardinar el dret a decidir en el marc jurídic europeu, rau en el mandat que tot ciutadà d'un Estat membre té el dret a participar en la vida democràtica de la Unió. D'aquesta manera –seguim amb l'article 10 TUE– les decisions que es prenguin dins l'àmbit de la Unió hauran de ser articulades de la manera més oberta i propera als ciutadans.

L'article 11 TUE³⁸⁴ concreta mecanismes per fer efectiu els valors i principis que recullen els articles 2, 9 i 10 TUE. Aquesta mecanismes concentren tot el seu interès en un oferiment a la ciutadania dels Estats membres d'expressar i bescanviar públicament, de forma oberta, transparent i regular, les seves opinions en tots els àmbits d'actuació de la Unió. Connectant amb aquesta premissa, el precepte reclama la construcció de canals de comunicació i diàleg entre les institucions europees i les associacions i la societat civil.

6.2.3.- *El principi de "ciutadania europea".*

El factor de la ciutadania europea –i el seu tractament jurídic– ha estat un dels elements que major polèmica ha generat en els debats polítics on s'han valorat motius favorables o desfavorables al procés. El dret a decidir –i sobretot un resultat favorable a la secessió– han estat marcats, a nivell europeu, per les conseqüències que comportaria a la ciutadania catalana quedar fora de la UE. Val a dir que malgrat que podríem situar a el Tractat de Maastricht l'inici d'una configuració legal del concepte de ciutadania europea, els vincles jurídics directes entre població dels Estats membres i les organitzacions precedirien la UE³⁸⁵. Sense anar més lluny, l'atribució de la ciutadania

³⁸⁴ L'article 11 estableix el següent:

“1.-Les institucions donen als ciutadans i a les associacions representatives, pels mitjans adequats, la possibilitat d'expressar i intercanviar públicament llurs opinions en tots els àmbits d'acció de la Unió.

2.- Les institucions mantenen un diàleg obert, transparent i regular amb les associacions representatives i la societat civil.

3.-A fi de garantir la coherència i la transparència de les accions de la Unió, la Comissió europea manté àmplies consultes amb les parts interessades.

4.- Un grup, com a mínim, d'un milió de ciutadans de la Unió, que siguin ciutadans d'un nombre significatiu d'Estats membres, pot prendre la iniciativa de convidar la Comissió Europea, en el marc de les seves atribucions, a presentar una proposta adequada sobre qüestions que aquests ciutadans considerin que requereixen un acte jurídic de la Unió amb vista a l'aplicació dels Tractats.

Els procediment i les condicions necessaris per a la presentació d'aquesta iniciativa s'han d'establir d'acord amb l'article 24, primer paràgraf, del Tractat de funcionament de la Unió Europea”.

³⁸⁵ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 64.

europea per part dels Tractats als ciutadans i ciutadanes dels Estats membres no és res més que una de les manifestacions o conseqüències del principi democràtic.

La ciutadania europea comporta dotar al ciutadà comunitari de drets i llibertats de caràcter civil i polític³⁸⁶. D'aquests, ens interessa per la dimensió europea del dret a decidir, destacar-ne els polítics: el dret a la llibertat d'expressió (art. 11), el dret a la llibertat de reunió i associació (art. 12) i el dret a ser elector i elegible tant en eleccions al Parlament Europeu com a en les municipals (art. 39 i 40). Però la regla que s'imposa és que són els ordenaments jurídics dels Estats membres els encarregats de definir qui és considerat ciutadà de la Unió Europea³⁸⁷. Situant-nos en un escenari hipotètic de futur en el qual les parts acordessin la celebració d'un referèndum en exercici del dret a decidir, els partidaris de mantenir l'status quo (o contraris a una opció secessionista) no podrien argumentar que l'Estat espanyol expulsaria als ciutadans catalans en cas d'un sí a la independència. Precisament és l'article 11.2 CE el que actua com a protecció, en aquest cas de les minories.

Per copsar la importància d'aquest precepte, cal que el relacionem amb l'article 3.1 del Protocol IV de CEDH, intitulat "Prohibició d'expulsió dels nacionals" en virtut del qual "Ningú no pot ser expulsat, per via de la mesura individual o col·lectiva, del territori de l'Estat del qual és nacional". Com encertadament observa Pau Bossacoma, la Comissió de Venècia ha dictaminat que una secessió democràtica no seria *per se*

³⁸⁶ L'article 20 TFUE estableix que:

"1.-Es crea una ciutadania de la Unió. És ciutadà de la Unió qualsevol persona que tingui la nacionalitat d'un Estat membre. La ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional i no la substitueix.

2.-Els ciutadans de la Unió són titulars de drets i estan subjectes als deures establerts pels tractats. Tenen, entre altres:

a.- el dret a circular i a residir lliurement en el territori dels Estats membres;

b.- el dret de vot i d'elegibilitat en les eleccions al Parlament Europeu i en les eleccions municipals de l'Estat membre en què resideixen, en les mateixes condicions que els ciutadans d'aquest Estat;

c.- el dret d'acollir-se, en el territori d'un país tercer en el que no està representat l'Estat membre del qual en són ciutadans, a la protecció de les autoritats diplomàtiques i consulars de qualsevol Estat membre en les mateixes condicions que els ciutadans d'aquest Estat;

d.- el dret a formular peticions al Parlament Europeu, a recórrer al defensor del poble europeu, i també adreçar-se a les institucions i òrgans consultius de la Unió en una de les llengües dels tractats i de rebre una resposta en aquesta mateixa llengua.

Aquests drets s'exerceixen en les condicions i dins els límits definits pels tractats i per les mesures adoptades en aplicació dels tractats.

Tanmateix, aquest precepte s'ha de desenvolupar amb els articles 39 a 46 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea comprés dins el Capítol V, intitulat "Ciutadania".

³⁸⁷ En el cas català és d'aplicació l'article 11.2 CE, que estableix que "cap espanyol d'origen no podrà ser privat de la seva nacionalitat". Aquesta disposició constitucional permetria que els catalans poguessin conservar la nacionalitat espanyola, malgrat que Catalunya esdevingués un Estat independent.

contraria als drets fonamentals de les minories que s'oposen a la secessió³⁸⁸. Val a dir que fins aquí ens hem servit de la teoria; la pròpia realitat política –i entre aquesta realitat, la espanyola com es veurà en properes pàgines ens demostra que malgrat els esforços i els avançaments sobre drets i llibertats comunitàries, sobre la promoció i difusió de valors i principis com els ja citats de l'article 2 TUC, del qual dimana, com s'ha dit, el principi de ciutadania europea no estan tant sòlidament assentats com es voldria. Les pulsions autoritàries continuen estant presents en molts Estats membres de la UE.

És en aquest sentit que Antonio Bar Cendón identifica fins a tres mecanismes dedicats específicament a la supervisió o control dels Estats membres del respecte que aquests haurien de tenir pels valors i principis fonamentals de la Unió³⁸⁹; i molt concretament al principi democràtic i als drets fonamentals: el procediment de l'article 7 TUE, el Mecanisme de Cooperació i Verificació (CVM) dissenyat especialment per supervisar el progrés realitzat per Romania i Bulgària en els camps de la lluita contra la corrupció, el crim organitzat i la reforma del poder judicial i, finalment, el mecanisme del control de l'eficiència de la justícia denominat “*Justice Scoreboard*”, que analitza de manera específica el grau d'independència de jutges i tribunals. D'aquests tres mecanismes, interessen a aquest treball el previst en l'article 7 TUE en la mesura que es configura com un mecanisme eminentment polític.

6.2.3.1.- *Aplicació política de l'article 7 TUE.*

Hem defensat que la pertinença de l'Estat espanyol a la Unió Europea obliga a promoure el respecte i el compliment dels valors fundacionals que propugna el ja citat article 2 de TUE. O el que és el mateix: qualsevol actuació política de l'Estat espanyol està obligada a ajustar-se a aquest marc de referència, incloses aquelles actuacions

³⁸⁸ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 66-67. Comissió de Venècia. Opinió “On the amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein”. Venècia, 2002. Pàg. 37.

³⁸⁹ Malgrat que el professor Bar Cendón identifica tres mecanismes específics destinats a la supervisió i el control del respecte per part dels Estats membres als valors fonamentals de la UE, en una cita al treball *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the UE: Towards an UE Copenhagen Mechanism* (Brussels, CEPS, 2013) de Sergio Carrera, Elspeth Guild i Nicholas Hernanz, aquests n'identifiquen fins a set mecanismes; són aquests: l'article 7 TUE; el Mecanisme de Cooperació i Verificació; l'Informe bianual anticorrupció; el “*Justice Scoreboard*”; l'Informe anual d'activitats de l'Agència de Drets Fonamentals de la UE (FRA); l'Informe Anual del Defensor del Poble Europeu i, finalment, l'Informe anual de l'Agència Europea Anti-frau (OLAF). Vegeu Bar Cendon, Antonio. “La Unión Europea como...” Cit. Pàg. 132.

internes que en aparença res tinguin a veure amb l'aplicació del dret comunitari. La importància del principi democràtic queda reflectida en el mateix article 49 del TUE en el moment que s'exigeix la condició d'Estat democràtic per formar part de la UE. Els valors de l'article 2 –i el seu sistema de garanties– esdevenen molt més del que seria una simple regulació jurídic-política al servei de la decisió discrecional dels Estats membres. Com hem avançat en el punt anterior, el fet que el TUE reguli un mecanisme especial de garantia d'aquests valors exposats en el punt anterior; mecanisme que res té a veure amb una sort de control del TJUE³⁹⁰, fa que l'aplicació o garantia d'aquests principis pugui ser reclamada per la via de l'article 7 del TUE³⁹¹.

En aquest sentit, en el moment que es fa evident un anhel d'exercir el dret a decidir dins un Estat membre; anhel estretament vinculat a la necessitat de pertinença a la UE, i en el moment que la viabilitat o no del projecte emancipador està estretament vinculada a la permanència del nou Estat dins el marc de la Unió, cal passar de les meres declaracions a afrontar el debat des d'una perspectiva jurídica àmplia, rigorosa i constructiva³⁹². Arribat a aquest punt, una pregunta sobresurt per damunt de qualsevol altre que hom es pugui formular: quins límits inherents als TUE poden suposar

³⁹⁰ La garantia dels valors expressats en l'article 2 TUE seria una garantia política i no jurisdiccional, llevat, es clar, dels aspectes estrictament procedimentals en els quals la vulneració processal aquests valors es veuen afectats. Tanmateix, aquest article 7 és la gran novetat que aporta la reforma del Tractat d'Amsterdam en la mesura que dota de veritable valor jurídic als principis fonamentals de la UE.

³⁹¹ L'article 7 del TUE estableix:

1.- A proposta motivada d'un terç dels membres, del Parlament Europeu o de la Comissió europea, el Consell, per una majoria de quatre cinques parts dels membres, que el componen, i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu, pot fer constar que hi ha un risc evident de violació greu dels valors a què fa referència l'article 2 per un Estat membre. Abans de fer aquesta constatació, el Consell escolta l'Estat membre de que es tracti i, seguint el mateix procediment, pot enviar-li recomanacions.

El Consell verifica periòdicament si els motius que han dut a aquesta constatació són encara vàlids

2.- El Consell Europeu, per unanimitat, a proposta d'un terç dels Estats membres o de la Comissió Europea, i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu, pot fer constar que hi ha hagut una violació greu i persistent per un Estat membre dels valors a què fa referència l'article 2, després d'haver convidat aquest estat membre a formular observacions.

3.- Quan s'ha efectuat la constatació a què fa referència l'apartat 2, el Consell pot decidir, per majoria qualificada, que se suspenguin determinats drets derivats de l'aplicació dels tractats a l'Estat membre de què es tracti, inclosos els drets de vot del representant del govern d'aquest Estat membre en el Consell. En fer-ho, el Consell té en compte les possibles conseqüències d'aquesta suspensió per als drets i les obligacions de les persones físiques o jurídiques. L'Estat membre en qüestió continua vinculat en tot cas per les obligacions que li incumbeixen en virtut dels tractats.

4.- El Consell pot decidir posteriorment, per majoria qualificada, modificar o revocar les mesures que hagi adoptat en virtut de l'apartat 3 per respondre a canvis en la situació que l'havia dut a imposar-les.

5.- Les modalitats de vot aplicables al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell als efectes d'aquest article són establertes per l'article 354 del Tractat de funcionament de la Unió Europea.

³⁹² Galán, Alfredo. *Secesión y pertenencia a la Unión Europea: de Escocia a Cataluña*. Institut de Dret Públic. Universitat de Barcelona. 2014.

limitacions a l'actuació de l'Estat espanyol a l'hora de definir la seva estratègia política envers aquest procés?

Qualsevol resposta que pretengui ser mínimament rigorosa ha de saber conjugar l'aplicació del dret amb l'interès de la política. El ja citat article 7 del TUE esdevé un mecanisme previst per poder resoldre una situació de conflictivitat política en la qual es veuen vulnerats valors, principis i drets que connecten, com s'ha vist, amb l'article 2 TUE i altres textos que salvaguarden i protegeixen drets fonamentals que han servit d'inspiració, precisament, per nomativitzar valors com el principi democràtic i el respecte a les minories nacionals. L'article 7 conté una dimensió garantista que opera en base a una doble constatació: el "risc evident de violació greu" i "existència d'una violació greu i persistent"; en ambdós casos per part d'un Estat membre dels valors de l'article 2 del TUE. Mentre que el primer cas la UE actua amb caràcter preventiu, en el segon ho fa amb caràcter reparador, en la mesura que actua quan ja s'ha produït el fet³⁹³.

Pel que fa a l'aplicació efectiva d'aquest article 7 TUE, interessa destacar la Comunicació de la Comissió, de 15 d'octubre de 2003, en la qual s'analitzen tant les condicions com les conseqüències requerides per aplicar-lo. Tanmateix, aquesta comunicació de la Comissió s'alça com un document que conté la base teòrica –remarquem, sobretot, la dimensió *teòrica*– a partir de la qual portar a terme l'aplicació del precepte. Nogensmenys, com diu Bayona, el document "esdevé una eina capital per valorar si el capteniment que fins al moment present està tenint l'Estat espanyol envers el procés sobiranista a Catalunya pot ser inclòs en algun dels supòsits d'aplicació de l'article 7 TUE i, de manera especial, en l'apartat 1³⁹⁴". Continuem amb Antoni Bayona a l'assenyalar els aspectes més rellevants –o si més no, que podrien ser d'aplicació– de la Comunicació de la Comissió en relació a procés obert a Catalunya per exercir el dret a decidir, són els següents:

a.- Determina el principi segons el qual l'àmbit d'aplicació de l'article 7 del TUE es projecta i, per tant, té incidència sobre tots els sectors de l'activitat dels Estats membres. I en aquest cas s'ha d'incloure la gestió dels afers polítics interns.

b.- La dimensió purament i essencialment política de l'article 7 TUE. Això vol dir que l'aplicació efectiva del precepte obre una via *diplomàtica* en la recerca d'una

³⁹³ En qualsevol dels dos casos és reclama una majoria molt qualificada en el sí del Consell (7.1 TUE) o unanimitat (7.2 TUE), fet que a la pràctica converteix el procediment exposat en l'article 7 en un procediment a tots els efectes inofensiu pels Estats membres incomplidors de l'article 2 TUE.

³⁹⁴ Bayona, Antoni. "El dret a decidir i els valors fundacionals..." Cit. Pàg. 155.

solució de *consens*. Això vol dir que tant la diplomàcia com el consens són dos dels elements que guien qualsevol sort de resolució de les situacions que puguin produir-se. S'exclou, doncs, la intervenció del TJUE. Aquest només intervindria, com s'ha dit, en aspectes procedimentals vinculats a processos en els quals es produís una vulneració processal o de fons dels valors o principis de l'article 2 TUE.

c.- L'aplicació efectiva de l'article 7 TUE està pensada per operar sobre conflictes o cassos de clara dimensió política de caire global cridats ser problemes polítics sistèmics o que puguin presentar els elements d'un conflicte polític d'aquesta naturalesa.

d.- Amb la introducció al Tractat de Niça del concepte "risc evident", l'article 7 atorga a les institucions europees les eines i els mitjans necessaris per captar i gestions "senyals d'alerta" en Estats membres alhora que imposa a aquestes mateixes institucions comunitàries una obligació de "vigilància constant".

e.- Els mecanismes de l'article 7 TUE poden ser activats de diverses maneres: de forma autònoma per les institucions, com a conseqüència de denúncies realitzades per particulars o per la informació remesa per entitats socials i/o altres institucions que formin part de la UE.

f.- Existeix la possibilitat que les institucions europees reclamin l'auxili, ajuda o parer, als efectes del que disposa l'apartat 1 del referit article 7 TUE, de personalitats independents a fi i efecte que emetin informe o dictamen sobre la situació d'un Estat membre per tal de disposar d'una visió objectiva i completa d'una determinada problemàtica política.

La complexitat de l'aplicació de l'article 7 TUE és tal que la necessitat de portar a terme accions de garantia dels valors i principis de l'article 2 TUE han passat per adoptar, per part de les institucions europees, altres iniciatives que s'estan imposant com alternatives a l'aplicació de l'article 7³⁹⁵. Però l'article forma part del Tractat; està allí i és susceptible de ser aplicat³⁹⁶. La realitat; sobretot la realitat política, ha

³⁹⁵ Va ser el cas de les actuacions "prèvies" portades a terme en la reforma constitucional aprovada a Hongria l'any 2011. La UE va posar de manifest la seva preocupació per activar el sistema de valors previst a l'article 2 TUE que entenia vulnerats per com havia afectat la reforma constitucional a la independència del poder judicial hongarès, el sistema electoral, les competències del TC, la llibertat d'expressió i d'informació, la protecció de dades i el respecte dels drets de les minories. Això va provocar la Resolució del Parlament Europeu de 16 de febrer de 2012 en la qual expressava la seva preocupació de la situació de la democràcia a Hongria i damnava a la Comissió Europea una sort de tutoria per assegurar la el compliment dels valors comunitaris.

³⁹⁶ A finals de 2017 el govern polonès va signar dues lleis que pretenien culminar una reforma del poder judicial polonès. A parer dels mandataris de la Unió –entre ells, Donald Tusk, president del Consell

transformat aquest mecanisme en una eina inadequada per la seva complexitat – requereix de la participació del Consell Europeu i de la Comissió– i per les majories requerides tant per la seva incoació com per la resolució final.

Finalment de l'article 7 TUE volem subratllar la seva condició de mecanisme excepcional difícilment aplicable. Això té dues dimensions de clara dimensió política. La primera és que només pot ser activat en moments polítics molt concrets atès que la mesura sancionadora que el precepte preveu és molt contundent: suspensió del dret de vot en el Consell. La segona és que malgrat el precepte no preveu una expulsió de la UE i malgrat que tampoc ho digui expressament, es podria arribar en cas d'imcompliment reiterat dels valors i principis de l'article 2 TUE, a la suspensió plena de la pertinença a la UE³⁹⁷.

6.2.3.2. *El mecanisme de Copenhage.*

Per Bar Cendón la impossibilitat pràctica de portar a terme el mecanisme previst a l'article 7 del TUE, ha fet necessari la creació d'un mecanisme que el substitueixi o que el complementi. Un mecanisme, diu Bar Cendón, que permeti una protecció més eficaç, intensa i continuada dels valors de la UE³⁹⁸; que són els valors que massa sovint estan en joc. Aquest mecanisme hauria de permetre evolucionar a partir d'una seguiment continuat de les actuacions de tots els Estats membres en la defensa, promoció i respecte dels valors i principis de la UE. En cas de vulneració o abandó de les responsabilitats d'un Estat en aquest terreny, la UE hauria de ser capaç de gaudir

Europeu, que havia perdut les eleccions a Polònia l'any 2015– la reforma constitucional polonesa contravenia la seva pròpia Constitució i els principis democràtics continguts en el Tractat de la Unió en la mesura que suprimia la separació de poders dotant de prerrogatives al Govern polonès per destituir els jutges del Tribunal Suprem. La judicatura, doncs, quedaria sotmesa al control directa de la majoria parlamentària, el Govern i el seu president. La problemàtica de l'aplicació d'aquest article del Tractat es revela en el moment que Hongria i el seu govern –que ja va encetar una línia de reformes constitucionals en un sentit similar- es nega a col·laborar en l'aplicació d'unes sancions que requereixen unanimitat. Sobre aquest assumpte –i la xarxa clientelar d'interessos i equilibris del Partit Popular Europeu en la utilització de la justícia per fer política–. Vegeu l'article de la periodista Carme Colomina “L'excepció polonesa”. *Ara*, 22 de desembre de 2017.

³⁹⁷ Cal diferenciar, en aquest sentit, expulsió de suspensió, que és allò que preveu l'article 7 TUE, en la mesura que la suspensió té efectes temporals i s'adapta millor al tenor literal del precepte. Per una explicació detallada del contingut material i del significat concret de l'article 7 vegeu: *Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión* (COM (2003) 606 final; Bruselas, 15.10.2003).

³⁹⁸ Bar Cendón, Antonio. “La Unión Europea como...” Cit. Pàg. 133.

d'un estol de possibilitats, decisions i sancions de naturalesa política i també jurídica per reconduir la situació.

És obvi que en el marc d'una Unió d'Estats dotar-se d'un mecanisme –sigui aquest sancionador o no– que obligui als propis Estats a actuar en àmbits de clara naturalesa política no és senzill. Perquè sigui efectiu aquest mecanisme substitutori o complementari del previst en l'article 7 TUE, ha de contemplar eines de constrenyiment. Bar Cendón proposa decisions que haurien d'anar des de indicacions, recomanacions i ajudes fins a fixar un règim contundent per incompliments reiterats i lesius. Aquesta contundència podria arribar a regular un supòsit avui no previst: la expulsió de la UE³⁹⁹. La finalitat és superar la paradoxa que es dona quan la UE exigeix superar un rígid procés d'adhesió per ingressar amb el compliment dels requisits basats en els “criteris de Copenhage⁴⁰⁰” i que, un cop l'Estat ha ingressat i és membre de ple dret de la UE, ja no existeixi procediment que possibiliti un control i un seguiment per assegurar que aquests principis i valors no s'han abandonat⁴⁰¹.

Els greus problemes de base constitucional apareguts a Romania i Hongria –que van suposar greus i reiterades vulneracions de l'enunciat de l'article 2 TUE– van propulsar a les institucions de les UE a cercar i posar en funcionament un mecanisme per vigilar la independència del poder judicial i el respecte al principi de l'Estat de dret. Aquest mecanisme havia de respondre a un disseny institucional a mig camí entre el

³⁹⁹ Bar Cendon, Antonio. “La Unión Europea como...” Cit. Pàg. 133.

⁴⁰⁰ Els “Criteris de Copenhage” remetent al Tractat de la UE; concretament a les condicions de l'article 49 i als principis de l'article 6, apartat 1, que ha de complir qualsevol Estat que vulgui formar part i adherir-se a la UE. El candidat, doncs, ha de complir els criteris que van establir el Consell Europeu de Copenhage l'any 1993 i que, posteriorment el Consell de Madrid va intensificar l'any 1995. Aquests criteris són:

-L'existència d'institucions estables que garanteixin la democràcia, l'Estat de dret, el respecte als drets humans i el respecte i la protecció de les minories.

-L'existència d'una economia de mercat en funcionament i la capacitat per fer front a la pressió competitiva i les forces del mercat dins la UE.

-La capacitat per assumir les obligacions que es deriven de l'adhesió, inclosa la capacitat per posar en pràctica la manera més eficaç les normes, estàndards i polítiques que formen el cabal comunitari, i acceptar els objectius de la unió política, econòmic i monetària.

Cal tenir present que el primer dels criteris, relatiu a l'existència d'institucions estables que garanteixin la democràcia i el respecte i la protecció de les minories és condició sense la qual no es poden posar en marxa les negociacions per l'adhesió a la UE.

⁴⁰¹ Aquesta denuncia la fa, per exemple, Araceli Mangas Martín, a les pàgines del diari *El Mundo* amb aquestes paraules: “Para poder ingresar en la UE, un Estado candidato debe probar que su derecho y práctica política respeta una serie de valores (criterios de Copenhague). Siempre se ha interpretado que esta obligación no se extingue tras el ingreso. Necesitamos una Europa ejemplarizante, no una Europa que se sitúa de forma incongruente ante el dilema de Copenhague: exigencia de respeto a valores en el momento mismo del ingreso y pasividad total ante violaciones graves en el seno de sus Estados miembros”. Vegeu Mangas Martín, Araceli. “Una Europa ejemplarizante”. *El Mundo*. 3 d'agost de 2017.

procediment habitual per denunciar l'incompliment dels valors i principis de l'article 2 TUE, l'empara del Tribunal de Justícia, i el procés polític de l'article 7 TUE⁴⁰². La credibilitat del projecte europeu estava en la base de les reivindicacions del Parlament Europeu (el denominat Informe Tavares⁴⁰³) i d'alguns Estats membres⁴⁰⁴. La qüestió que preocupava era trobar un mecanisme de supervisió que pogués actuar al marge d'influències polítiques i que pogués col·laborar amb altres organismes internacionals per garantir el compliment i la protecció dels drets fonamentals i l'Estat de Dret.

Aquestes premisses resulten vitals: evitar les ingerències dels Estats, uniformitzar la supervisió per evitar tractaments diferenciats sobre un mateix aspecte jurídic o polític, i formular recomanacions als Estats membres de com esmenar la vulneració dels valors consagrats en l'article 2 TUE. Sens dubte, aquesta és la clau. L'any 2014 es va publicar un informe del Parlament Europeu que incidia, un cop més, en el respecte als "criteris de Copenhage". Concretament, el legislatiu europeu insistia en la necessitat de crear el que denominava com a "nou mecanisme de Copenhage" destinat a supervisar el compliment dels criteris de Copenhage pels Estats membres d'una forma permanent, efectiva i vinculant⁴⁰⁵.

El mecanisme tindria els següents objectius: establir indicadors sobre drets fonamentals; portar a terme avaluacions objectives, comparatives i periòdiques per cada dret fonamental i per cada Estat membre; crear una base de dades amb la finalitat de millorar l'accessibilitat i la visibilitat de la informació sobre la protecció dels drets fonamentals, l'Estat de Dret, la democràcia i la igualtat; elaborar un conjunt de

⁴⁰² Bar Cendon, Antonio. "La Unión Europea como..." Cit. Pàg. 134.

⁴⁰³ Parlament Europeu, *Informe sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012 (2012/2130 (INI))*. Comissió de Llibertats Civils, Justícia i Afers d'Interior. Ponent: Rui Tavares (A7-0229/2013; 24.6.2013).

⁴⁰⁴ El març de 2013 els Ministres d'Afers Exteriors d'Alemanya, Finlàndia, Dinamarca i Països Baixos van adreçar una carta al President de la Comissió Europea en la qual subratllaven que "els drets humans, la democràcia i l'Estat de Dret estaven en el cor de la identitat europea" i que la credibilitat del projecte europeu depenia, precisament, de la capacitat de compliment dels Estats membres de les regles que ells mateixos s'havien imposat com a membres de la UE. Els ministres no només es limitaven a ressaltar la necessitat de gaudir d'un mecanisme eficient i eficaç per fer front als incompliments dels principis i valors fonamentals de la UE; també oferien línies d'actuació inherents a aquest mecanisme, tals com l'establiment d'un diàleg polític estructurat amb els Estats fins a la penalització de la suspensió del finançament europeu dels Estats incomplidors. Vegeu Letter from Dr. Guido Westerwelle, Bundesminister des Auswärtigen [Germany], Frans Timmermans, Minister van Buitenlandse Zaken [the Netherlands], Villy Soevndal, Udenrigsministeriet [Denmark], Erkki Tuomioja, Ulkoministeri [Finland], March 6, 2013. (rijksoverheid.nl).

⁴⁰⁵ Parlament Europeu. *Informe sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2012) (2013/2078 (INI))*. Comissió de Llibertats Civils, Justícia i Afers d'Interior. Ponent: Louis Michel (A7-0051/2014; 27.1.2014).

recomanacions acompanyada de sancions efectives, proporcionades i efectivament dissuasòries per fer front a les violacions dels articles 2 i 7 TUE. En definitiva, s'elabora tot un paquet de mesures davant l'evidència que l'aplicació de l'article 7 és una quimera política o una eina que, malgrat està perfectament regulada als Tractats, la Comissió no pensa fer-ne ús per molt flagrants i clares que siguin les violacions dels principis i valors de l'article 2 TUE: Tindrem ocasió de veure-ho aplicat a l'Estat espanyol per les actuacions portades a terme a Catalunya durant els mesos d'octubre i novembre de 2017⁴⁰⁶.

6.3.- Paper de la Unió Europea davant la sistemàtica prohibició d'exercir el dret a decidir d'una minoria territorial d'un Estat membre.

Fins ara hem vist mecanismes de naturalesa política –article 7 TUE i mecanisme de Copenhage– que s'han revelat com poc eficaços davant violacions clares i manifestes dels valors i principis de l'article 2 TUE. La situació política catalana pivota sobre una reivindicació que posa l'accent en la necessitat de manifestar-se col·lectivament a través d'un referèndum o consulta sobre el futur polític d'una comunitat. Talment com va fer Escòcia l'any 2014. En aquesta reivindicació, que ha estat expressada políticament a través de les institucions catalanes –el Parlament a través de resolucions i el govern de la Generalitat a través dels seus presidents–, que ha estat expressada socialment a partir de manifestacions massives; segurament de les més massives celebrades mai a Europa, ha rebut sempre una resposta negativa i, fins i tot, repressiva de les institucions espanyoles. Tenint en compte els valors i principis citats en apartats precedents; valors i principis entre els quals destaca el principi democràtic i el de protecció i respecte de les minories, què pot fer Catalunya per exercir el dret a decidir dins el context jurídic de la UE?

Resulta evident que hi ha en aquesta demanda diversos elements que obligarien a la UE a abandonar una suposada posició neutral davant d'assumptes que tenen aparença d'afer intern o de qüestió constitucional susceptible de ser tractada dins l'ordre intern d'un Estat a fi i efecte d'assolir un rol de garant de la legalitat comunitària. Som del parer que expressada la problemàtica que viu Catalunya dins el context europeu i

⁴⁰⁶ Les actuacions a les quals fem referència, en les quals l'1 d'octubre de 2017 esdevenen una data cabdal, en parlarem als capítols finals d'aquest treball.

relacionant aquesta problemàtica amb els principis i valors que inspiren o haurien d'inspirar tota actuació política de la UE, obligaria als poders públics europeus a adoptar una posició de garant en el compliment dels Tractats per part dels Estats membres. No en va, decidir per la via de mecanismes democràtics, el futur polític d'una comunitat i, en cas de resultar una opció concreta, iniciar la via del diàleg i el consens per fer-la efectiva, no han de ser una problemàtica en termes de drets reconeguts en els Tractats, tal i com hem argumentat fins al moment. Restar indiferent a que una minoria –teòricament susceptible de protecció en quan exercici de drets i llibertats fonamentals– pugui exercir un dret bàsic com és decidir democràticament no sembla la millor posició per defensar la identitat europea i els valors i principis comunitaris. Està en joc el propi prestigi de la UE.

Però la política, al menys la política practicada per les institucions de la UE, s'ha inhibit de forçar a l'Estat espanyol a facilitar la celebració d'un referèndum o consulta que habilités l'exercici del dret a decidir. Davant d'aquesta situació que entenem de vulneració de valors, principis i drets que formen part dels Tractats i que són susceptibles de protecció, Joan Ridao és del parer que “l'obstaculització manifestada sistemàticament per part d'un Estat matriu a la celebració d'una consulta o referèndum d'àmbit territorial, per decidir el futur estatus polític d'un territori integrant d'un Estat membre de la UE podria encaixar en un dels supòsits susceptibles d'empara davant el TJUE⁴⁰⁷”. Al principi democràtic i de respecte i protecció de les minories (article 2 TUE i criteris de Copenhage), se li hauria de sumar el dret fonamental de participació política, que inclou tant l'elecció de representants (democràcia representativa) com la participació directa (democràcia participativa), de la que els referèndums són instruments bàsics)⁴⁰⁸.

El CATN alerta que l'ordenament jurídic de la UE no hi ha procediments per convocar la consulta ni vies legals aplicables per exercir aquests drets i principis; per la qual cosa entén que no són drets justiciables⁴⁰⁹. Més i tot, davant una situació de

⁴⁰⁷ Ridao, Joan. “La Unió Europea i els nous Estats...” Cit. Pàg. 57.

⁴⁰⁸ Ridao, Joan. “La Unió Europea i els nous Estats...” Cit. Pàg. 57.

⁴⁰⁹ Concretament el CATN fa la següent pregunta: són drets justiciables? La resposta és negativa. Bàsicament perquè els “drets i principis” esmentats estan recollits en els instruments legals i en la jurisprudència més com a valors i principis que no pas com a drets en sentit estricte i, en segon lloc, perquè ni en l'àmbit europeu ni en l'internacional es preveuen procediments que permetin canalitzar hipotètiques demandes basades en aquests principis i dirigides a exigir la convocatòria de consultes legals o per justificar l'ús de vies alternatives. D'entrada, diu en CATN, la Generalitat trobaria problemes de legitimació per plantejar demandes judicials. Vegeu CATN. *La consulta sobre el futur...* Cit. Pàg. 66 a 69.

bloqueig, el CATN reclama promoure una mediació internacional o arbitratge davant una institució o organització com, per exemple, la UE. Però aquesta via, possible i desitjable en termes d'efectivitat política, s'ha revelat estèril. L'Estat espanyol no ha volgut sotmetre's a vies alternatives de resolució de conflictes –com la mediació i l'arbitratge internacionals- en la mesura que (1) no reconeix el conflicte, (2) no reconeix el govern de la Generalitat com a interlocutor per fer efectiva la seva demanda d'exercici del dret a decidir, (3) intensifica el discurs legalista de la problemàtica política i (4) sotmet a la jurisdicció constitucional les demandes de les institucions d'autogovern i a la jurisdicció penal les actuacions concretes dels líders polítics del moviment.

Aleshores si l'aplicació de l'article 7 TUE i el “mecanisme de Copenhage” no és possible per estar sotmès als dissenys de la *realpolitik*, l'arbitratge i la mediació internacional ha de ser acceptada per les dues parts, una de les quals no en vol sentir a parlar. Davant, doncs, d'aquesta situació d'impossibilitat d'exercici de drets fonamentals, quin camí queda?

6.3.1.- *La tutela jurisdiccional davant del TJUE.*

Tornem a la pregunta que formula Joan Ridao: ¿es pot plantejar la via jurisdiccional del TJUE per incompliment dels valors fundacionals alhora de defensar el dret a decidir en una consulta popular? Si partim de la base que la protecció dels valors i principis fundacionals de la UE han de ser garantits pels Estats membres fins i tot en situacions merament internes, i si entenem –com ho feia Bar Cendón, Sergio Carrera, Elspeth Guild i Nicholas Hernanz⁴¹⁰– que no només hi ha el mecanisme de l'article 7 o el “mecanisme de Copenhage”; sinó que hi ha més mecanismes per exigir el compliment d'aquests valors i principis, la gran majoria dels qual responen a postulats polítics, cal explorar si existeix via alternativa aliena als dissenys de la política dels Estats. La via jurisdiccional, en aquest sentit, irromp com a *última ratio* a la qual aferrar-se, sobretot tenint en compte les modificacions introduïdes en el Tractat de Lisboa, d'acord amb el mandat que li ofereix l'article 19.1 TUE al TJUE⁴¹¹.

⁴¹⁰ Bar Cendon, Antonio. “La Unión Europea como...” Cit. Pàg. 132. Carrera, Sergio; Guild, Elspeth; Hernanz, Nicholas. “The Triangular Relationship...” Cit. Pàg. 42 a 56.

⁴¹¹ Concretament l'article 19.1 TUE diu:

Efectivament, podríem considerar, com ho fa Ridao, que l'article 2 TUE –i tot l'estol de drets fonamentals que se'n deriva– resten sotmesos a la competència del TJUE, que en virtut del precitat article 19.1 TUE esdevindria el garant de l'observança del dret en la interpretació dels Tractats. La obligació, doncs, que en tot l'espai jurídic europeu els valors i principis de l'article 2 i els drets fonamentals consagrats a l'empara d'aquest precepte, hagin de ser respectats i aplicats, conforma un mandat que deriva de l'essència dels drets que formen part de l'estatut de ciutadà de la Unió⁴¹². Però malgrat la transcendència –jurídica i política– dels drets fonamentals inherents a l'estatut de ciutadà, no podem obviar la dificultat que avui presenta el fet que un ciutadà vulgui fer valer els seus drets davant les institucions europees i, molt concretament, en seu jurisdiccional. Els Estats gaudeixen de la presumpció de respecte i aplicació dels valors consagrats en l'article 2 en virtut del compliment dels criteris de Copenhagen d'adhesió a la UE. L'incompliment –és a dir, la violació– dels valors de l'article 2 TUE hauria de ser considerada com un incompliment dels drets inherents a la condició de ciutadà i, per consegüent, una vulneració de la lletra dels Tractats.

Aquesta darrera reflexió ens porta a una consideració final; consideració que hem apuntat en diverses ocasions i sobre la qual hem d'oferir una resposta: la ciutadania catalana estaria legitimada per personar-se davant el TJUE i reclamar l'exercici d'un referèndum o consulta?

6.3.2.- *La doctrina Bogdandy. Un camí a explorar.*

¿Fins a quin punt interessen a la Unió Europea les deficiències dels Estats membres en quan a l'exercici i protecció dels drets fonamentals? ¿Fins a quin punt la Unió Europea pot quedar impassible si als seus ciutadans els és escapçada la possibilitat d'exercir el dret de participació política i el dret a expressar-se lliurement i democràticament sobre aspectes fonamentals del seu devenir quotidià? Les preguntes, a parer nostre, no són sobreres. Ans al contrari, els drets fonamentals tenen una funció que fa possible la democràcia; més i tot: fonamenten la legitimitat democràtica de la Unió al protegir la

“El Tribunal de Justícia de la Unió Europea comprèn el Tribunal de Justícia, el Tribunal General i els Tribunals especialitzats. Garanteix la observança del dret en la interpretació i aplicació dels tractats. Els Estats membres estableixen les vies de recurs necessàries per garantir una tutela judicial efectiva en els àmbits d'aplicació dels drets de la Unió”.

⁴¹² Ridao, Joan. “La Unió Europea i els nous Estats...” Cit. Pàg. 59.

participació individual en els processos polítics tant de la UE com dels propis Estats membres⁴¹³. En aquest sentit, davant la excepcionalitat –i la inoperància real– de l'article 7 TUE, el que es planteja a un nivell més teòric que pràctic és subjectivar el respecte als drets humans en el sentit exposat en l'article 2 TUE –en la mesura que aquest precepte és guia d'altres normes comunitàries– per posar-lo en mans dels ciutadans de la Unió i dels tribunals nacionals⁴¹⁴. L'objectiu –insistim que ara per ara més teòric que real– seria el de vincular el desenvolupament i la protecció dels drets fonamentals amb el principi de ciutadania de la UE. Aquesta és la idea central del que es coneix com a *doctrina Bogdandy*⁴¹⁵.

El Tractat de Maastricht va convertir l'estatut de ciutadà de la UE en dret positiu. El Tractat de Lisboa va fer un pas més endavant; a partir d'aquest concepte de ciutadania, va situar la persona en el centre de la seva actuació. La ciutadania es convertia, a partir d'aleshores, en l'epicentre de la legitimitat democràtica de la Unió Europea. Així es desprèn, entre d'altres, dels articles 9 i 11 TUE. L'ajuda del TJUE ha estat, en aquesta ambició, fonamental. A partir de la seva jurisprudència –esdevé particularment decisiva la sentència Ruiz Zambrano⁴¹⁶– ha anat edificant i ampliant l'estatus de ciutadà de la UE fins a transformar-se en un concepte fonamental de l'espai jurídic europeu. Tal vegada darrera d'aquesta sensibilitat jurisprudencial per la protecció dels drets humans a partir de la vinculació i reforç del concepte de ciutadà, s'amaga un decidit posicionament de fer front a les diverses crisis que ha viscut Europa.

⁴¹³ Bogdandy, Armin von; Kottmann, Matthias; Antpöhler, Carolina; Dickschen, Johanna; Hentrei, Simon i Smrkolj, Moja. “Cómo proteger los derechos fundamentales europeos frente a los Estados miembros”. A Bogdandy, Armin von (dir.) *La tutela jurisdiccional de los derechos*. Oñati: Instituto Vasco de Administraciones Públicas. 2012. Pàg 143.

⁴¹⁴ Bogdandy, Armin von; Kottmann, Matthias; Antpöhler, Carolina; Dickschen, Johanna; Hentrei, Simon i Smrkolj, Moja. “Cómo proteger los derechos fundamentales europeos...” Cit. Pàg. 149. Tanmateix, aquesta tesi deriva de les sentències del TJUE Rothman de 2008 i, sobretot, de la relativa al cas Ruiz Zambrano de 2009. Ambdues construeixen l'argument en torn el qual l'essència dels drets conferits per l'Estatut del ciutadà de la UE esdevenen un nucli fonamental i reforçat que permet oposar-se a qualsevol tipus de mesures dels Estats membres; mesures encaminades o dirigides a privar als ciutadans dels drets fonamentals que dimanen del seu Estatut de ciutadà europeu.

⁴¹⁵ Vegeu la aplicació que de la doctrina Bogdandy aplicada al cas català en fa Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 69 a 75.

⁴¹⁶ En l'assumpte Ruiz Zambrano la Comissió i nou Estats membres van intervenir sol·licitant al Tribunal que desestimés l'assumpte al considerar que aquest quedava fora de l'àmbit d'aplicació del dret de la Unió. Per consegüent, el TJUE va introduir una categoria addicional: la essència de la ciutadania de la Unió també quedava protegida per l'article 20 TUE, malgrat que no existís cap element transfronterer.

I de fer-ho –és a dir, de combatre el desencís comunitari– enfortint un concepte legal sobre el qual es basa tota l’arquitectura europea⁴¹⁷.

Avui ciutadania i drets fonamentals conformen un bloc que es retroalimenta per aconseguir un mateix objectiu: acostar la UE al particular. La Carta de Drets Fonamentals de la UE també es refereix a la ciutadania com un tot⁴¹⁸. Però la demanda propulsada per la ciutadania catalana, a través d’expressions massives al carrer i a partir d’una majoria constant dels seus representants polítics, pot trobar recolzament jurídic en aquesta doctrina que posa al centre de gravetat en binomi ciutadà i drets fonamentals? Altra cop la pregunta no és baladí. El dret a decidir com a mecanisme de canalització democràtica d’un procés de participació política no pot quedar al marge de les institucions europees, Tribunal de Justícia inclòs. Queda clar –i la realitat política, com es veurà més endavant, n’és testimoni de càrrec⁴¹⁹– que l’aplicació de l’article 7 davant la posició de l’Estat espanyol de la prohibició sistemàtica d’exercir el dret a decidir és una quimera. Però la doctrina Bogdandy, com explica Bossacoma, podria facultar a la Comissió a elaborar un estudi previ de la qüestió a fi i efecte de personar-se davant el TJUE per reclamar el dret a celebrar un referèndum per decidir el futur polític d’un territori dins d’un Estat membre.

Per altra banda la doctrina Bogdandy per ser efectiva i eficaç, parteix del que és considera una excepcionalitat. La possibilitat de reclamar empara als Tribunals ha de partir d’una situació de vulneració sistemàtica de drets que comporti una inhibició de l’Estat membre. I aquesta inhibició, de retruc, ha de suposar una erosió dels fonaments a partir dels qual s’ha aixecat l’espai jurídic europeu i ha de comportar, també, buidar de contingut pràctic el concepte de ciutadania de la UE. Tanmateix, aquesta excepcionalitat passa, segons la doctrina Bogdandy, per considerar la presumpció de compliment dels Estats membres dels postulats de l’article 2 TUE. Només quan sigui refutada aquesta presumpció a partir de l’acreditació d’un dèficit sistèmic en la vulneració de drets fonamentals per part d’un Estat, a banda de l’aplicació de l’article 7 (que sempre podria ser invocat) els ciutadans dels Estats membres podrien denunciar la violació de drets

⁴¹⁷ Bogdandy, Armin von; Kottmann, Matthias; Antpöhler, Carolina; Dickschen, Johanna; Hentrei, Simon i Smrkolj, Moja. “Cómo proteger los derechos fundamentales europeos...” Cit. Pàg. 152.

⁴¹⁸ Vegeu en aquest sentit el preàmbul del text; consideració segona.

⁴¹⁹ La crítica, en aquest sentit, podria derivar en l’èmfasi que els analistes han posat en la pretesa naturalesa federal de la Unió Europea menystenint una realitat que ens mostra que la veritable naturalesa de la Unió és intergovernamental. Són els Estats els qui tenen la clau que permet o hauria de permetre desencallar situacions que reclamen les mateixes dosis d’instruments jurídics que de força política.

davant un jutge nacional invocant, sempre i en tot moment, l'estàndard de protecció del TEDH en matèria de drets fonamentals i la connexió amb l'essència de ciutadania de la Unió⁴²⁰.

Finalment, la doctrina Bogdandy no només és interessant pel cas català en la mesura que s'alça com un mecanisme de defensa en cas de vulneració per part de l'Estat espanyol de drets fonamentals de ciutadans catalans; també resulta molt interessant en el moment que permet arbitrar una solució transicional de continuïtat del dret de la UE en cas d'una possible secessió de Catalunya en virtut d'un referèndum d'autodeterminació. Aquesta, a parer de Bossacoma⁴²¹ que nosaltres compartim, seria la lectura més respectuosa amb l'essència i naturalesa expansiva tant del concepte de ciutadania com de respecte als drets fonamentals de ciutadans que –no ho oblidem– formaven part de la UE abans de l'exercici de decidir el seu futur polític. Bossacoma cita a Will Kymlicka quan afirma que “insignes teòrics liberals han reconegut que la ciutadania no és només un estatut jurídic definit per un conjunt de drets i deures, sinó que també és una font d'identitat, una expressió simbòlica de la condició de membre de ple dret d'una comunitat política⁴²²”. No s'ha de menystenir la condició jurídica de ciutadà de la UE com a manifestació del principi democràtic de l'article 2 TUE i del principi d'igualtat de l'article 9 TUE.

Situant-nos en un escenari de secessió, no sembla cassar amb aquesta voluntat de reformar la defensa dels drets fonamentals a partir de reforçar l'essència de la ciutadania europea, tractar els ciutadans comunitaris que en exercici del dret a decidir opten per seccionar-se d'un Estat membre, ser tractats automàticament com als ciutadans forasters. És en aquest sentit que la dimensió –tant jurídica com simbòlica– de la ciutadania europea “empeny a tractar les hipotètiques secessions escocesa i catalana [...] com a ampliacions internes de la Unió⁴²³”.

⁴²⁰ Bogdandy, Armin von; Kottmann, Matthias; Antpöhler, Carolina; Dickschen, Johanna; Hentrei, Simon i Smrkolj, Moja. “Cómo proteger los derechos fundamentales europeos...” Cit. Pàg. 164-165.

⁴²¹ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 72.

⁴²² Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 72-73. L'autor, com hem dit, cita com a font l'obra del pensador canadenc Will Kymlicka *Multicultural Citizenship...* Cit.

⁴²³ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 73.

6.4.- Secessió i la Unió Europea.

Hi ha una premissa bàsica impossible d'ignorar i que reclama ser tractada abans d'iniciar aquest punt del treball: la Unió Europea reconeix expressament el dret de d'autodeterminació externa –o secessió– dels seus Estats membres en l'article 50 de TUE⁴²⁴. Aquest article regula el dret dels Estats membres a separar-se voluntàriament de la UE, d'acord amb allò previst en l'ordenament constitucional de cada Estat. Una vegada aquest Estat comuniqui la seva decisió de separar-se, la UE negociarà i acordarà amb aquest la manera de procedir. Prova que la separació d'un Estat no és un afer menor, en la negociació hi participen les institucions polítiques més rellevants de la Unió; a saber: el Consell Europeu és que comanda la negociació i orienta l'acord, la Comissió designa al negociador i després d'una aprovació per part del Parlament Europeu, el Consell valida l'acord per majoria qualificada. El que és rellevant políticament és que la negociació i el consens són els dos elements inherents a la política que marquen el devenir de la secessió d'un Estat membre de la Unió Europea⁴²⁵. Per consegüent, la UE sí regula la secessió, però només per allò que a ella li interessa regular⁴²⁶.

Aprofundint en l'aplicació de l'article 50, convé connectar-lo amb altres articles com el ja analitzat article 2 i l'article 7. 1 i 2 del TUE. Podria deduir-se d'una interpretació de tots aquests preceptes que la UE estaria exigint que les secessions – parlem aquí de l'autodeterminació interna de la UE– haurien d'estar caracteritzades pels valors del pacifisme, la democràcia, el consens, la negociació i el respecte pels drets humans i les minories; és a dir, aquells valors i principis que eren determinants per la Cort Suprema del Canadà. Tanmateix, el fet que la UE hagi optat per regular expressament la voluntat d'emancipació d'un Estat membre no deixa de ser un fet que

⁴²⁴ No és el primer cop que la Unió Europea regula expressament un dret de retirada voluntària d'un Estat membre de la organització. L'article 50 presenta com a precedent l'article I-60 del Tractat mitjançant el qual es regula una Constitució per a Europa com a primer intent de regular aquesta possibilitat. En la mesura que aquest text normatiu no va entrar en vigor, l'article 50 TUE és el precepte que finalment regula aquesta possibilitat d'abandonar l'organització.

⁴²⁵ Aquest és l'esperit que presideix l'article 50.2 del TUE: “[...] Atenent les orientacions del Consell Europeu, la Unió negocia i conclou amb aquest Estat un acord per establir les normes de la retirada, tenint en compte el marc de les seves relacions futures amb la Unió. Aquest acord es negocia de conformitat amb l'article 218, apartat 3, del Tractat de funcionament de la Unió Europea”.

⁴²⁶ Ruipérez, Javier. “La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución española de 1978 y el Tratado de Lisboa”. *Teoría y realidad constitucional*. UNED. Núm. 31, septiembre de 2013. Pàg. 121.

dota l'organització d'una major seguretat jurídica i reforma el seu compromís per l'estabilitat dels Estats que hi formen part. Estem d'acord amb Pau Bossacoma que aquesta juridificació de la secessió en el dret Comunitari aporta, en primer lloc, una major "capacitat i conveniència de conciliar i harmonitzar el dret de secessió amb els principis i objectius d'unió multinacional i integració supraestatal⁴²⁷". I, en segon lloc, profunditza en "la doctrina de la negociació de bona fe segons la qual el fracàs d'una solució pactada és coherent que desemboqui en un dret de sortida unilateral⁴²⁸".

Com veurem a continuació, el fet que la Unió Europea ofereixi mecanismes legals als Estats membres que per les raons que sigui decideixen, d'acord amb el seu propi ordenament jurídic intern, separar-se de la organització, no vol dir que reguli el mateix supòsit pels ens subestats que decideixen separar-se de l'Estat matriu. De fet, resulta obvi que el Dret de la UE res diu sobre una possible secessió a l'interior d'un dels seus Estats membres; entre d'altres qüestions perquè la seva inclusió en els Tractats no seria l'instrument ideal per regular-ho⁴²⁹. Tot i això, igual que el dret a decidir d'aquests ens subestats s'infereix dels principis, valors i marc normatiu de la UE, el dret de secessió posterior a la decisió de fer-lo efectiu, trobaria encaix en moltes de les normes que farien efectiu el dret abans dit. Ens proposem, doncs, analitzar com la UE és un ens, sobretot i per damunt de tot, pragmàtic en els casos de secessió.

6.4.1.- *El Brexit. Un cas de secessió de la UE.*

El *Brexit* suposa la primera –i única, per ara– aplicació de l'article 50 del TUE. El què fins aleshores eren hipòtesis de secessió d'un Estat membre respecte de la UE, el referèndum del *Brexit* ho transforma en una realitat on destaca, un cop més, l'esperit del pragmatisme a l'hora d'afrontar realitats polítiques que fins i tot –i com és el cas– parteixen d'una regulació prèvia⁴³⁰. Malgrat que el Tractat de Lisboa de l'any 2009 incorpora una clàusula expressa sobre la retirada de la UE d'un Estat membre, com ja

⁴²⁷ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 18.

⁴²⁸ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 18.

⁴²⁹ Ruipérez, Javier. *La nueva reivindicación de la secesión...* Cit. Pàg. 123.

⁴³⁰ Sobre l'assimilació del *Brexit* a un supòsit de secessió, diu López Basaguren: "[...] *La demanda de retirada de la UE se asimilaría, básicamente, a un supuesto de secesión que, a pesar de no estar prevista "constitucionalmente", resulta prácticamente imposible de eludir políticamente*". Vegeu López Basaguren, Alberto. "Brexit: La secesión de la Unión Europea. Entre teoría y realidad". *Teoría y realidad constitucional*. Núm. 40, 2017. Pàg. 116.

hem anticipat, hi ha dos elements que queden en mans de l'Estat. El primer –que tot seguit analitzarem encara que succintament– és que la retirada de l'Estat membre es resultat d'un procés d'adopció de la voluntat que estigui d'acord amb el seu ordenament constitucional intern.

En aquest cas l'eina proposada pel Govern de David Cameron va ser la del referèndum. Segons Castellà Andreu, l'opció pel referèndum va respondre a dues variables polítiques: els antecedents i les relacions de l'eina referendària en el debat públic britànic d'ençà de la incorporació del Regne Unit a les Comunitats Europees per una banda; i per l'altre, l'encaix del referèndum en el sistema constitucional britànic en la mesura que trasllada al cos electoral una decisió fonamental en comptes de ser presa per les institucions representatives⁴³¹. En qualsevol cas ens interessa el referèndum per constatar que va ser considerada la opció constitucional que millor recollia el parer de la ciutadania en la mesura que havia de ser el poble britànic –i no els polítics que formaven part de les institucions– qui tindrien la primera i la darrera paraula sobre la possibilitat d'emancipar-se de la UE⁴³². El 23 de juny de 2016 Cameron va complir la seva promesa electoral i el referèndum es va celebrar amb un resultat majoritàriament favorable a la retirada del Regne Unit de la UE. O sigui: va guanyar la opció secessionista amb un 51,89% enfront un 48,11% que van optar per quedar-se. El *Brexit*, que fins aleshores –i en paraules d'Innerarity– s'inscrivía dins la categoria d'allò imprevisible o improbable, havia triomfat⁴³³.

La Llei de convocatòria del referèndum no exigia un llindar mínim de participació ni un percentatge mínim de vots a favor de l'opció guanyadora per atribuir validesa al resultat. Les conseqüències polítiques de la victòria del Brexit –al contrari del que va defensar David Cameron– va ser la dimissió del Primer Ministre i la

⁴³¹ Sobre l'eina del referèndum i el Brexit vegeu Castellà, Josep M^a. “El referèndum sobre el *Brexit*: una història inacabada”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 97. 2016. Pàg. 302.

⁴³² El programa del Partit Conservador liderat per David Cameron amb el qual es va enfrontar a les eleccions de maig de 2015, incloïa com a punt polític transcendental la promesa de celebrar un referèndum “in-out” a finals del 2017. Vegeu pàgines 72-73: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifiesto2015/ConservativeManifiesto2015.pdf> I com cita Castellà Andreu: “[...] *Que sea el pueblo británico (“y no los políticos”) quien decida sobre la pertenencia en la UE es un “fundamental principle of a future Conservative government”*”. Castellà, Josep M^a. “El referèndum sobre el *Brexit*...” Cit. Pàg. 311.

⁴³³ Fem referència als fets polítics que van succeir l'any 2016, especialment la victòria del *Brexit* i el triomf de Donald Trump en les eleccions nord-americanes; ambdós esdeveniments que per Daniel Innerarity s'instal·laven en la categoria d'improbable o, com a molt, imprevisible. Vegeu Innerarity, Daniel. *Política para perplejos..* Cit. Pàg. 17.

substitució d'aquest al capdavant de l'executiu per Theresa May per gestionar la sortida del Regne Unit de la Unió Europea. La secessió suposava l'activació del procés previst en l'article 50 del TUE, tenint en compte que el disseny d'un procés de retirada és, sobretot, un procés de negociació entre un Estat i la UE. Aquesta és una primera –i molt important– diferència entre una secessió com la que afectaria a Catalunya i la que afecta al Regne Unit: qui marxa és un Estat. O sigui: qui negocia la secessió no és una regió que vol esdevenir Estat; és un Estat que vol recuperar poder perdut.

Per altra banda, l'article 50 preveu la possibilitat que, celebrada la negociació, les parts no arribin a cap acord. El precepte en qüestió determina que transcorreguts dos anys des de la notificació sense que les negociacions s'hagin traduït en un acord de retirada de la UE, els Tractats deixaran d'aplicar-se a l'Estat que ha promogut la secessió⁴³⁴. A la pràctica, s'està acceptant que davant la manca d'acord, els Estats membres tenen un dret unilateral a la retirada⁴³⁵. Val a dir que la regulació imprecisa de l'article 50 del TUE i els condicionants que hem esmentat (limitació del termini de negociacions de 2 anys, exigència d'unanimitat en el Consell Europeu per prorrogar i inaplicació de Tractats després dels dos anys) mostra un desequilibri en la negociació que juga a favor de la UE. Més i tot: demostra que la menció que la Cort Suprema del Canadà fa a la complexitat d'una negociació en un àmbit de la política com és un procés de secessió, no és una menció gratuïta, sinó que respon a la realitat de la gestió dels múltiples interessos que comporta una secessió acordada⁴³⁶. Preveient, doncs, la dificultat d'acords, l'article 50 del TUE deixa espai per la política i el pragmatisme.

6.4.2.- Absència de previsió als Tractats de la UE sobre la secessió a l'interior dels Estats membres. La no ingerència com a norma.

El fet que el TUE no reguli en cap disposició normativa la secessió a l'interior dels Estats membres no significa que aquesta situació política pugui succeir. El cas és

⁴³⁴ El Consell Europeu, d'acord amb l'Estat membre implicat (aquí sí que ha d'existir acord) poden ampliar aquest termini, sempre i quan existeixi unanimitat en el Consell. (vegeu apartat 3 de l'article 50 del TUE).

⁴³⁵ López Basaguren, Alberto. "Brexit: La secesión de la Unión Europea..." Cit. Pàg. 117.

⁴³⁶ Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998, apartat 90 i 91.

que la secessió va ser una qüestió que els redactors dels Tractats no van tenir en ment a l'hora de regular la integració supranacional europea. Segurament, perquè la independència es tractava d'un supòsit polític i jurídic que col·lidia amb les finalitats fundacionals de la pròpia UE: recordis que l'objectiu era la integració i no la separació⁴³⁷. En la mesura, doncs, que el procés d'integració suposava una cessió de sobirania dels Estats, difícilment podia albirar-se la hipòtesi de processos secessionistes dins els Estats membres. Uns processos que, de tenir èxit, multiplicarien el nombre de membres dins la UE. No obstant això, com hem dit abans, la pròpia UE no ha estat aliena a la regulació d'una possibilitat que finalment s'ha acabat produint com és la separació voluntària d'un Estat membre: el cas del Regne Unit del qual n'hem parlat abans.

Hi ha unanimitat en la doctrina que l'alteració de fronteres dins d'un territori esdevé una qüestió estrictament interna de cada un dels Estats, que reclamarà una resolució conforme al seu ordenament jurídic⁴³⁸. Però que sigui un afer intern no vol dir que no tingui conseqüències que arribin a repercutir a la mateixa UE. L'article 4.2 del TUE regula una sort de mandat en quan a la possibilitat de segregació interna d'un territori d'algun Estat membre quan exigeix respecte a les normes imperatives de Dret Internacional Públic. En aquest sentit diu que la Unió "respectarà les funcions essencials de l'Estat, especialment les que tenen per objecte garantir la seva integritat territorial, mantenir l'ordre públic i salvaguardar la seguretat nacional". L'únic precedent, com ens recorda Joan Ridao, el trobem en la Declaració dels Dotze (Consell de la Comunitat europea), de 16 de desembre de 1991, sobre línies directrius referides al reconeixement de nous Estats a l'Europa de l'Est i a la Unió Soviètica, que es fonamenta en el fet que els nous Estats es podien constituir a través d'un procediment democràtic, acceptant les obligacions internacionals i compromentent-se de bona fe en un procés pacífic i negociat⁴³⁹.

⁴³⁷ Resulta prou explícit el preàmbul del TUE quan afirma que l'objectiu de la integració europea és la d'aconseguir "una unió cada cop més estreta entre els pobles d'Europa". Vegeu, en aquest sentit, López Basaguren, Alberto. "La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho" *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. Núm. 33, 1er semestre 2014. Pàg. 72.

⁴³⁸ Vegis, en aquest sentit, Mangas, Araceli. "La secesión de territorios en un Estado miembro..." Cit. Pàg. 53 a 58.

⁴³⁹ Ridao, Joan. "La Unió Europea i els nous Estats..." Cit. Pàg. 342.

Pot afirmar-se que, en puritat, l'article 4.2 del TUE proclama la no ingerència de la Unió en una sèrie d'afers entre els quals hi ha la modificació territorial dels Estats membres. Dit això, també resulta evident que aquest precepte no diu res sobre la secessió de territoris d'un Estat. Ni de les derivades que tal secessió pugui implicar. Tant sols fa referència a les conseqüències de la secessió per la Unió, que resulta evident que en té. Per aquest motiu esdevé un fet revelador que, davant aquest buit o enfront d'aquesta no regulació, puguin ser rescatats precedents d'alteració territorial dins la pròpia Unió com ara la fusió de les dues Alemanyes⁴⁴⁰. Aquest precedent interessa –i molt– ni que sigui per demostrar que dins la UE caben solucions als problemes més enllà del que preveuen els Tractats. Això és el mateix que dir que queda espai, doncs, per la política.

I és que davant d'una possibilitat efectiva de secessió dins un territori de la Unió, s'obren molts interrogants que reclamen ser tractats des del dret i des de la política. Sovint es parla de quina seria la situació en la que queda l'Estat escindit, sense prestar atenció a la situació jurídica i política en la que quedaria l'Estat matriu. Si es parteix de la base que qualsevol secessió comporta la ruptura d'un Estat, resulta del tot evident que aquest fenomen comporta la creació de dos nous Estats. Encara que un seria l'Estat successor i l'altre el nou Estat que –aquest sí– hauria de demanar el seu ingrés a la UE (i a la resta d'organitzacions internacionals de les quals en formava part l'Estat matriu). Això no treu, evidentment, que els dos Estats, en el marc d'una negociació política i d'acord amb les normes del dret internacional que regulen aquestes situacions, es posin d'acord en el resultat de la secessió; acord que –i sobre això no hi haurà cap mena de dubte– la comunitat internacional respectarà.

⁴⁴⁰ La professora Araceli Mangas Martín fa referència a la unificació d'Alemanya com un fet *atípic*. En aquest treball ho veiem com una forma normal de modificació de fronteres (que comporta la fusió com a moviment contrari al de la secessió) que, en essència, comporta per la UE “innumerables conseqüències jurídiques automàtiques para la Unión”. Tanmateix, aquesta manca de regulació de la secessió dins la normativa europea no és, segons Mangas Martín, una llacuna ni una volguda ambigüïtat; “el Derecho de la Unión no puede ni debe regular la secesión ni las consecuencias específicas de una pérdida o aumento de territorio de uno de sus Estados miembros”. Senzillament, a parer de la professora Mangas Martín, la UE no té competències per això. Mangas, Araceli. “La secesión de territorios en un Estado miembro...” Cit. Pàg. 56.

6.4.3.- *El tractament de la secessió (i accessió) de territoris d'Estats membres. Els antecedents.*

La mateixa història europea revela que qualsevol hipotètica situació de secessió o d'alteració territorial en el si dels Estats membres, ja s'ha produït. I en cap cas ha afectat la permanència dels Estats a la UE. La pragmàtica i la flexibilitat s'ha imposat com a solució lògica de naturalesa política que ha portat al dret comunitari a adaptar-se a aquesta nova realitat⁴⁴¹. Val a dir, però, que els exemples són pocs: 1) la incorporació del Sarre a Alemanya; 2) la independència d'Algèria respecte de França; 3) l'exclusió del Dret de la Unió Europea a Grenlàndia (territori que forma part de Dinamarca) i 4) la reunificació d'Alemanya en integrar el territori oriental, la RDA⁴⁴². També s'han pogut apreciar accessions de territoris en Estats membres de la Unió: els cassos de Mayotte en relació a França i els cassos de Bonaire, Saba i San Eustaquio respecte dels Països Baixos. En tots aquests supòsits d'accessió a un Estat membre ha comportat, seguidament, la seva integració a la UE.

A continuació farem una succinta explicació dels quatre casos més rellevants per cercar o tractar d'argumentar aquells elements jurídics i polítics que en cada cas concret –i salvaguardant en tot moment les múltiples diferències amb el cas català– podrien ser d'aplicació a la realitat catalana sempre, és clar, que s'imposés el sí en un referèndum convocat com a resposta a la demanda de la societat catalana de poder decidir el seu futur polític. En aquest sentit, hi ha dues qüestions que cal fixar-les ara i aquí, previ a l'anàlisi jurídic-polític que farem tot seguit. Aquesta necessitat de dissipar dubtes i no abandonar la dimensió política que té tot l'afer subjacent al dret a decidir ens obliguen a considerar-les. La primera és precisament el pragmatisme al qual fèiem referència. De la mateixa manera que el pragmatisme se'ns presenta com a un element favorable a les tesis que possibilitaria l'encaix en la Unió Europea d'un hipotètic Estat català; aquest pragmatisme és el que imposa una sort de silenci al voltant d'aquesta qüestió. No oferir

⁴⁴¹ Com posa de manifest l'informe núm. 6 del Consell Assessor per a la Transició Nacional, la Unió Europea “ha adoptat tradicionalment una actitud flexible i pragmàtica davant situacions complexes que no tenien resposta expressa en els Tractats, tot cercant en cada cas la solució ad hoc que millor permetés compaginar els interessos de la UE –inclosa la seva voluntat integradora fundacional- i els interessos dels seus Estats membres amb els interessos i les característiques específiques dels Estats candidats”. Vegeu CATN. *Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*. Barcelona, 14 d'abril de 2014. Pàg 15 i següents.

⁴⁴² Vegeu, sobre la reunificació d'Alemanya, López, Antonio. “Autodeterminación soberanista e integración europea: Europa 2014” *Cuadernos de Alzate*. Núm. 46-47, 2013. Pàg. 143 i següents.

respostes que puguin condicionar la posició de la UE esdevé, al seu torn, una postura pragmàtica per salvaguardar l'interès de tots els Estats membres i no només d'aquell Estat que en el seu territori s'alça un conflicte de dèficit d'acomodació territorial d'una comunitat internacional.

La segona és l'oportunitat d'anàlisi d'aquests casos concrets. Creiem convenient abordar-los, endinsar-nos –com ja s'ha dit, molt succintament– en la casuística amb la finalitat de copsar com la UE respon davant de situacions diverses que no tenen, d'entrada, solució jurídica als Tractats. Secessions i accessions que es revelen com realitats polítiques que reclamen d'una interpretació flexible de la norma atès que el què es busca és juridificar la voluntat política. I això també forma part del debat al voltant del dret a decidir, en la mesura que la secessió és un dels resultats possibles. Serà determinant, en aquest sentit, com evolucioni la UE. Diu Bossacoma que com més federal es consideri la UE, més s'hauria de d'aproximar a les respostes de les federacions pel que fa a les secessions internes i major rellevància tindran les seves normes, actuacions i decisions⁴⁴³. Estem d'acord. Com també estem d'acord en que serà transcendental el paper de les federacions en el moment que un territori plantegi una demanda com la propulsada des de Catalunya. Aquestes haurien de procurar, sempre a la llum dels principis i valors recollits en la normativa comunitària, una solució pacífica, negociada, democràtica i justa que pogués satisfer les demandes de les parts.

6.4.3.1.- Algèria i la secessió respecte de l'Estat francès.

L'any 1962 Algèria aconsegueix la independència respecte de l'Estat francès. Abans de ser un Estat sobirà, Algèria formava part del territori metropolità francès segons el seu propi dret constitucional. Algèria era un departament. El Tractat de Roma (1957, fundacional per la Comunitat Econòmica Europea) regulava expressament l'aplicabilitat de diverses disposicions del Tractat a Algèria i als territoris d'ultramar⁴⁴⁴. El Tractat incloïa, també, un Protocol relatiu al règim que s'havia d'aplicar als productes derivats de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer respecte d'Algèria i

⁴⁴³ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 61.

⁴⁴⁴ Concretament, l'article 227.2 del TCEE disposava que “En lo que concierne a Argelia y a los departamentos franceses de ultramar, las disposiciones particulares y general del presente Tratado relativas: a la liberación de los servicios; a las reglas de la competencia; a las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 108, 109 y 226; a las instituciones, son aplicables desde la entrada en vigor del presente Tratado”.

dels demés departaments d'ultramar francesos. Algèria era, doncs, a tots els efectes territori de la Unió Europea en la mesura que era territori francès. Tanmateix, la seva particular ubicació geogràfica implicava disposar d'alguna particularitat igual que passava –i passa– amb altres territoris d'altres Estats membres que tenen característiques diferencials precisament per motius d'ubicació territorial. Un exemple és les Illes Canàries respecte de l'Estat espanyol.

Al transformar-se en un Estat independent, Algèria deixa de ser part de França. I al deixar de ser part de França decau la seva condició jurídic-administrativa de departament de l'Estat francès, i deixa de formar part de la Unió Europea. De fet, el Tractat de Maastrich ja no menciona Algèria. La pregunta és: com es va justificar, jurídicament, la sortida d'aquest país de la Unió Europea? Teresa Freixes ho redueix a una simple acceptació de la reformulació territorial d'un Estat membre, realitzada conforme al seu propi ordenament jurídic intern, sense modificació dels Tractats i amb el consentiment tàcit de la resta dels Estats membres⁴⁴⁵. El que va succeir és que es va aplicar una mena de règim transitori fins que es va arribar a l'Acord de Cooperació de 26 d'abril de 1976 (avui substituït per l'Acord d'Associació de 2002 entre Algèria i la UE). El que interessa destacar d'aquest cas, com bé exposa Manuel Medina, és que Algèria era territori original o fundacional de la UE al formar part d'un territori dividit administrativament en departaments francesos i on tots els ciutadans i ciutadanes gaudien de la ciutadania francesa⁴⁴⁶. En la mesura, doncs, que l'Estat francès va permetre conservar la ciutadania francesa als ciutadans algerians, avui molt d'aquests encara conserven la ciutadania de la UE.

6.4.3.2.- *Grenlàndia i la no aplicació dels Tractats a la UE.*

Grenlàndia va ingressar a la UE l'any 1973 com a part del territori danès. Tanmateix, des de l'any 1979, Grenlàndia a esdevingut un territori autònom respecte de Dinamarca i, alhora, una autonomia respecte de la Comunitat Europea. L'any 1985, després de tres anys d'haver-se celebrat el referèndum de 1982 en el qual Groenlàndia va votar deixar de formar part de la CE, es van reformar els tractats per excloure

⁴⁴⁵ Freixes, Teresa. "Secesión de Estados e integración en la Unión Europea. A propósito del debate sobre la permanencia en la Unión de Escocia y Cataluña como Estados segregados del Reino Unido y España". *Revista Jurídica de Catalunya*. núm. 2. 2014. Pàg. 515.

⁴⁴⁶ Medina, Manuel. *El derecho de secesión de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 2014.

Groenlàndia de l'àmbit territorial del dret comunitari. Com diu Mangas Martin, els efectes no van tenir a veure amb la disponibilitat del territori pues Groenlàndia continuava i continua formant part de Dinamarca; només que se li va deixar d'aplicar els tractats comunitaris, fet que va comportar com s'ha dit, l'alteració del Tractat d'adhesió de Dinamarca⁴⁴⁷. En la mesura que aquesta operativa jurídica no es podia fer de forma unilateral per part de Dinamarca, es va resoldre aplicant les clàusules de revisió dels tractats constitutius (actualment el tractament especial de Groenlàndia per part del dret de la UE respon a l'aplicació del Protocol núm. 34 del Tractat de Lisboa).

De fet, va ser el Tractat de Lisboa, que va entrar en vigor l'any 2009, l'instrument que va regular per primer cop la possibilitat que un Estat membre es retirés voluntàriament de la Unió. Amb anterioritat, aquesta possibilitat no existia o, en qualsevol cas, no s'havia fet una previsió normativa que regulés la retirada d'un Estat⁴⁴⁸. Com assenyala Bossacoma, del cas de Groenlàndia, hi ha dos aspectes interessants per als interessos catalans. El primer és que demostra el caràcter pragmàtic i funcional i la capacitat d'adaptació de la UE als canvis que pateixen els seus Estats membres malgrat allò que disposin els Tractats constitutius⁴⁴⁹. El segon, és que el cas groenlandès mostra com les alteracions de l'àmbit d'aplicació territorial del dret europeu no es produeixen de forma automàtica i en virtut d'un acord d'autogovern ni poden ser decidides unilateralment pel respectiu Estat membre.

6.4.3.3.- *El cas del Sarre. Secessió i accessió dins la UE.*

En relació a la incorporació del Sarre a Alemanya l'any 1957 en virtut del Tractat bilateral de Luxemburg de 1956 subscrit entre França i la República Federal d'Alemanya, cal fer succinta referència a un fet transcendental per aquest territori. Un any abans, el Sarre havia rebutjat, mitjançant un referèndum, el que es va anomenar l'Estatut del Sarre. Aquest projecte s'emmarcava en els Acords de Paris de 1954 que pretenia europeïtzar el territori de tal forma que, si hagués guanyat el sí, molt probablement avui gran part de les institucions polítiques més rellevants de la Unió

⁴⁴⁷ Mangas, Araceli. "La secesión de territorios en un Estado miembro..." Cit. Pàg. 55.

⁴⁴⁸ Actualment és l'article 50 TUE el precepte que s'encarrega de regular els mecanismes de retirada d'un Estat membre de la UE.

⁴⁴⁹ Bossacoma, Pau. *Secessió i integració...* Cit. Pàg. 78.

Europea estarien a la seva capital, Saarbrücken. Però es va imposar el no, i el Sarre conforme els Acords de Luxemburg de 1956, va tornar a incorporar-se a Alemanya després de 12 anys d'administració francesa per mandat de Nacions Unides.

Des del punt de vista jurídic, el traspàs d'un territori d'un Estat membre a un altre Estat membre no alterava els Tractats –aleshores únicament hi havia el de la CECA–. Per tant no es creava el risc de deixar de pertànyer a la Comunitat ni haver-se d'integrar *a posteriori*. Únicament –i aquest és el parer de Lòpez Basaguren i Mangas Martín– es produïa un canvi en l'Estat comunitari responsable de l'aplicació del Dret Comunitari en aquell territori⁴⁵⁰. Com exposa Bossacoma, l'exemple del Sarre ens porta a una aplicació determinada dels tractats europeus. Si la regla implícita aplicada al Sarre continua vigent –aplicat al cas de Catalunya– es podria arribar a la conclusió que “el dret de la Unió seguiria sent d'aplicació a Catalunya, malgrat que la sobirania espanyola sobre el territori decaigués, si més no, fins que els Estats membres de la UE no acordin altrament⁴⁵¹”.

6.4.4.4.- *La reunificació d'Alemanya.*

La reunificació d'Alemanya esdevé un cas molt singular⁴⁵². Seguint Araceli Mangas Martín, en el pla teòric suposa que un Estat membre de la Unió augmenti (o disminueixi) el seu territori en l'exercici lliure i sobirà de la seva voluntat mitjançant acords lliurement pactats amb altres Estats aliens a la UE⁴⁵³. En el pla jurídic, el cas de la dissolució de la República Democràtica d'Alemanya i de la incorporació del seu territori a la República Federal d'Alemanya en forma d'onze *länder*, que sol·licitaven el seu reingrés en la forma jurídica prevista a l'article 23 de la Llei Fonamental de Bonn, va suposar per la Comunitat Europea un cas de continuació d'un Estat (i no una successió d'Estats). El parer de Mangas Martín, que considerem encertat, era que la UE

⁴⁵⁰ Mangas, Araceli. “La secesión de territorios en un Estado miembro...” Cit. Pàg. 55 i Lòpez Basaguren, Alberto. “La independencia de Escocia en la Unión Europea...” Cit. Pàg. 76.

⁴⁵¹ Bossacoma, Pau. *Secesión i integració...* Cit. Pàg. 77.

⁴⁵² Un estudi jurídic que analitza perfectament el cas de la unificació d'Alemanya és el del professor Ranier, Arnold. *La unificación alemana. Estudios sobre Derecho alemán y europeo*. Madrid: Civitas, 1993. Aquesta obra, integrada per una sèrie de conferències pronunciades pel professor Arnold en diverses universitats de l'Estat espanyol durant els anys posteriors a la unificació (1991 i 1992) i consigna perfectament les repercussions jurídico-polítiques de la (re)unificació alemanya.

⁴⁵³ Mangas, Araceli. “La secesión de territorios en un Estado miembro...” Cit. Pàg. 55.

no podia i no havia d'interferir ni d'impedir la unificació pacífica i conforme al Dret internacional (recordem en aquest punt el principi de no ingerència), malgrat que d'aquest *fet consumat*, decidit únicament i exclusiva per Alemanya, se'n derivaven nombroses conseqüències jurídiques per la Unió⁴⁵⁴. En efecte, la unificació de la RDA amb la RFA va representar un gran augment de ciutadans (16 milions més d'europes) i una extensió rellevant de territori (un 4'6%).

La Alemanya unificada va ser un cas d'ampliació externa d'un Estat membre; fet que l'allunya d'un supòsit d'ampliació interna de la UE. Pel que interessa al procés català la RFA no va haver de sol·licitar el reingrés pels canvis de dos dels seus elements constitutius com era l'extensió del territori i la població. Tanmateix, va ser un cas de modificació de l'àmbit territorial del dret de la UE fruit de canvis o modificacions en la sobirania dels Estats membres. Un cop més, aquest exercici pragmàtic de la política –i també del dret– pot tenir lectures que, realitzades de forma flexible, serien favorables a la permanència de Catalunya dins la UE en cas de victòria del sí a la independència en un referèndum. Una d'aquestes lectures passaria per aquesta capacitat d'interpretar els Tractats favorablement a la nova situació política creada *de facto*. Aquesta interpretació favorable, flexible i amarada de sentit democràtic, permetria oferir resposta a noves realitats sobiranes en forma d'Estats. La reunificació d'Alemanya va ser una de les causes del Tractat de Maastricht de 1992. Tanmateix, és precisament el Tractat de Maastricht el que intensifica el vincle polític i jurídic entre la UE i els seus ciutadans i ciutadanes.

⁴⁵⁴ Mangas, Araceli. "La secesión de territorios en un Estado miembro... Cit. Pàg. 56.

CAPÍTOL 7

La posició històrica del nacionalisme espanyol en el debat territorial. La construcció ideològica de la dissidència i la defensa de la unitat nacional.

Aquest treball no pot prescindir d'un anàlisi del nacionalisme espanyol si no vol quedar incomplet. Va escriure Michael Keating que, contràriament allò que s'ha escrit sobre els conflictes que planteja el debat dels nacionalismes minoritaris, “[...] *las pretensiones nacionalistas son negociables y a lo largo de la historia han sido objeto de negociaciones, manipulaciones y concesiones*”. Però puntualitza –i l’aclariment assoleix, en el nostre cas, una rellevància enorme i justifica el perquè d’aquest capítol i del següent– “*Que puedan negociarse depende tanto del carácter del nacionalismo mayoritario al que hagan frente como de las circunstancias del momento*⁴⁵⁵”. En efecte, l’exploració dels postulats teòrics d’aquest nacionalisme espanyol, des de les seves arrels ideològiques fins a les seves expressions contemporànies, ens ajudarà a entendre una posició política que es revela extremadament tancada i única en les democràcies més avançades del món. Davant la possibilitat d’una consulta com la reclamada des de Catalunya, Michael Keating és clar: en la base de les pretensions d’una nació minoritària sempre hi ha una voluntat de diàleg i consens. No podria ser d’una altre manera quan davant hi ha la força d’un Estat.

Tanmateix, l’anàlisi del nacionalisme espanyol, al menys del nacionalisme espanyol forçat o accentuat al ressò del darrer gran conflicte polític –la Guerra Civil de

⁴⁵⁵ Keating, Michael. *Naciones contra el Estado...* Cit. Pàg. 32.

1936-1939– ens ajudarà, també, a respondre o a intentar respondre preguntes en relació a molts dels successos que s’han produït durant el període del procés sobiranista. Sense anar més lluny ens ajudaran a respondre el perquè d’aquest tancament de files al voltant del “no” davant d’una reivindicació que, des d’una majoria de la societat catalana, es percebuda com a justa i legítima. També ens ha de permetre entendre la resposta desproporcionada del Govern espanyol –tant en les expressions verbals dels seus líders com en la judicialització del debat– davant la voluntat de manifestar un posicionament polític a través d’una consulta o referèndum i la posterior transformació de l’Estat espanyol com un “Estat preventiu de dret”. De com aquest “Estat preventiu de dret” criminalitza la dissidència i passa a combatre-la des del dret penal. Totes aquestes qüestions i altres que sorgiran al llarg d’aquest treball –algunes, fins i tot, ja s’han plantejat– seran de més fàcil comprensió si abans ens submergim en les properes pàgines.

La nostra voluntat en aquest apartat del treball és la d’endinsar-nos en les elits franquistes⁴⁵⁶ –sense renunciar a fer-ho en allò que també s’ha anomenat *famílies polítiques*⁴⁵⁷ del règim o estructures del poder– en la mesura que suposa aprofundir en un col·lectiu que va participar en els mecanismes de presa de decisions en un context polític d’absència de responsabilitats jurídiques i electorals inherent a una dictadura. El fet de no respondre davant d’una oposició política institucional o d’un electorat capaç de poder optar per altres ofertes polítiques, va fer que les elits del règim elaboressin un corpus doctrinal i jurídic que legitimés aquesta posició privilegiada. Aquesta *intelligentsia* franquista, com veurem en aquest capítol, va construir un cos d’elit de funcionaris al servei del poder que es va erigir en defensor dels elements més preuats pel règim; elements com ara la unitat de l’Estat espanyol al voltant d’una sobirania única i indiscutida.

⁴⁵⁶ Al llarg d’aquest treball utilitzarem l’expressió elits franquistes per referir-nos a les persones que ocupaven càrrecs dirigents dins les esferes de poder de les estructures sociopolítiques del règim. En aquest sentit, seguim la denominació de Viver Pi-Sunyer, Carles. *El personal político de Franco (1936-1945). Contribución empírica a una teoría del régimen franquista*. Barcelona: Vicens Vives. 1978. Vegeu, també, Jerez Mir, Miguel. *Elites políticas y centros de extracción en España. 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 1982.

⁴⁵⁷ La denominació famílies ha estat utilitzada des de la sociologia política, sobretot per Amando de Miguel, per tal de classificar les persones que desenvolupaven càrrecs polítics i institucionals de gran rellevància i amb força poder en diferents grups (o famílies) que conformaven el franquisme, com ara els militars, els primoriveristes, els monàrquics, els tradicionalistes, els falangistes, els catòlics i els tecnòcrates. Vegeu De Miguel, Amando. *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros del Régimen*. Barcelona: Editorial Euros. 1975.

L'objectiu, doncs, d'aquest capítol és posar de manifest que en l'actual nacionalisme espanyol de tendència conservadora –que en el següent capítol veurem que està present en el PP i, també, a C's–, en determinats moments extremadament agressiu en les seves manifestacions verbals, és directament hereu del nacionalisme tradicionalista espanyol de principis del Segle XX i fa seus postulats del franquisme⁴⁵⁸. Aquests postulats, construïts després del cop d'Estat del 18 de juliol però elaborats durant bona part del règim des d'institucions parauniversitàries o des de la mateixa universitat, mitjançant publicacions científiques i fent captació de professors universitaris i elits professionals, persisteixen i segueixen vius en el terrenys ideològic i simbòlic. Només així s'entenen certes expressions provinents de dirigents polítics de la dreta i mitjans de comunicació afins que han demonitzat les reivindicacions sobiranistes catalanes fins al punt d'assimilar-les amb objectius terroristes.

De fet, un dels trets característics d'aquesta dreta nacionalista i conservadora de clara nostàlgia nacionalcatòlica, és el seu marcat “antiseparatisme”. Els nacionalismes subestatals són el gran enemic, com explica Núñez Seixas, atesa la seva condició d'amenaça per la pervivència de la unitat d'Espanya⁴⁵⁹. La utilització de qualificatius recarregats de significat moral com *traïció* o *xantatge* predisposen a un antagonisme a partir del qual la recerca d'espais de diàleg o consens esdevé impossible atès la gravetat d'allò que està en joc: la nació espanyola, pàtria comú i indivisible. Aquesta “cultura de guerra” forjada durant els anys de la Guerra Civil i continuada durant els anys de plom del franquisme, que s'ha esforçat en dividir Espanya entre la veritable Espanya i la “anti-Espanya”, ha estat l'element mobilitzador de governs a partir d'expressions vinculades amb l'àmbit militar. L'article 8 de la Constitució espanyola és un clar exemple. Però com també veurem en aquest capítol, els postulats ideològics d'aquest nacionalisme ultraconservador, present en un espai polític que va des del centre dreta a l'extrema dreta espanyola, també està present en el món de la judicatura espanyola. Més

⁴⁵⁸ Núñez Seixas, Xosé M. *Patriotas y demócratas...* Cit. Pàg. 29-30.

⁴⁵⁹ Vegeu Núñez Seixas, Xosé M. *Patriotas y demócratas...* Cit. Pàg. 30. La posició del nacionalcatolicisme –i més concretament de membres destacats de la jerarquia eclesiàstica espanyola poderosament influents en el pensament conservador espanyol vinculat al PP i C's– s'ha expressat sovint en contra dels nacionalismes perifèrics; posicions que han contribuït a alimentar la polèmica. Núñez Seixas, en l'obra citada, posa com exemple la instrucció pastoral *Valoración moral del terrorismo en España, de sus causas y de sus consecuencias*, aprovada per la Conferència Episcopal el desembre de 2002. Aquesta pastoral venia a dir que posar en perill la convivència dels espanyols negant unilateralment la sobirania d'Espanya i pretendre alterar, també unilateralment, el seu ordenament jurídic en funció d'una determinada voluntat de poder local era inadmissible. Vegeu *Butlletí Oficial de la Conferència Episcopal Espanyola*. 31 de desembre de 2002. Pàg. 91 a 101.

i tot, aquests postulats han arribat fins al dia d'avui i han condicionat, com veurem més endavant, la fase final del procés sobiranista. És per aquest motiu que en aquest capítol analitzem com la judicatura franquista es va arribar a identificar tant amb els postulats del règim que en va esdevenir un ferm defensor.

Finalment, el capítol es tanca fent referència a certs elements de la Transició –no només la violència però sí relacionats amb la violència– que explicarien perquè la democràcia espanyola no suporta un debat serè, desapassionat i rigorós en torn a conceptes claus de la política inherents a qualsevol Estat plurinacional. El fet que durant la Transició la por, el temor a un nou esclat de violència massa present en la retina de molts ciutadans, condicionés les negociacions, fent del temor a la repressió una moneda de canvi, ha fet que, parafrasejant Josep M^a Colomer, “les virtuts de la transició s’han convertit en vicis de la democràcia⁴⁶⁰”. El que volem dir ho explica perfectament la politòloga Paloma Aguilar quan escriu, citant a Ian Saphiro que ho va estudiar en relació a la transició a Sudàfrica, que les transicions negociades solen deixar llegats de repressió i violència que dificulten la construcció d’institucions que tota democràcia saludable requereix⁴⁶¹. Per això –continuem amb Paloma Aguilar– una de les conseqüències d’una Transició pactada en despatxos sota el temor, gens infundat, del *remor de sabres*, ha acabat consolidant una forma de fer política en la qual s’evita discutir obertament sobre els assumptes més delicats per por a provocar noves fractures en la societat⁴⁶².

7.1.- Etapa franquista. La construcció ideològica de la dissidència i legalització la seva repressió.

La necessitat de remuntar-nos al període franquista té diverses explicacions, totes elles complementàries. S’explicarà més endavant, s’ha dit en planes anteriors d’aquest mateix treball i no és sobrer tornar-ho a recordar, que el relat de la Transició –i

⁴⁶⁰ Colomer, Josep M^a. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama. 1998. Pàg. 181.

⁴⁶¹ Vegeu Paloma Aguilar. *Justicia, política y memoria: Los legados del Franquismo en la Transición española*. Working Paper. Febrer 2001. Pàg. 47-48. Concretament Aguilar cita l’obra de Saphiro, Ian. *Democracy’s Place*. Ithaca: Cornell University Place. 1996.

⁴⁶² Paloma Aguilar. *Justicia, política y memoria...* Op. cit. Pàg. 48.

el seu esperit pactista i dialogant– volgudament comercialitzat com el mite fundacional de la democràcia, ha entrat en els darrers anys en crisi. Les investigacions sobre la violència desplegada en aquesta etapa han acreditat que l’agressió física era un element molt present durant aquest període glorificat. Però la violència per imposar la raó o la violència com a forma de fer política no neix amb la Transició. Més i tot, no neix amb el franquisme i no neix, anant més enrere en la història, amb la Guerra Civil. Però sí que és amb la Guerra Civil –i sobretot durant el franquisme– que la violència s’institucionalitza i la repressió esdevé una operació política orquestrada per militars que, com escriu Paul Preston, va ser “*minuciosamente planificada para, en palabras del director del golpe, el general Emilio Mola, “eliminar sin escrúpulos ni vacilación a todos los que no piensen como nosotros”*”⁴⁶³.

L’extrema violència –sobretot la violència contra civils–, el càstig de la població no combatent, la cultura de la guerra, l’expulsió de l’enemic (potencial o imaginari) que va caracteritzar la Guerra Civil, i la militarització dels espais civils, responia a una voluntat de construir un Estat feixista. Com és sabut, el règim franquista va ser un aliat de l’Alemanya nazi i de la Itàlia feixista, de les quals va rebre suport logístic per imposar-se en el cop d’estat del 18 de juliol de 1936. Però el què ens interessa destacar del nazisme i del feixisme és que ambdós règims polítics van ser els principals referents ideològics del que es va anomenar com a *Nou Estat*⁴⁶⁴. Aquest Nou Estat, com escriu Javier Rodrigo, era feixista tant en el fons com en les formes: origen bèl·lic, partit únic, lideratge carismàtic, exhibició d’impunitat, menyspreu a la mort i reglamentació de la societat com elements nuclears de la vida política, econòmica i social⁴⁶⁵. Però hi havia en aquesta Espanya feixista –seguim amb Javier Rodrigo– un element coagulador que unia els altres elements per construir una identitat política capaç d’homogeneïtzar el feixisme espanyol, que era ultracatólic i militarista: la violència⁴⁶⁶.

⁴⁶³ Preston, Paul. *El holocausto español. Odio y exterminio en la guerra civil y después*. Barcelona: Penguin Random House. 2017. Pàg. 18.

⁴⁶⁴ Babiano, José; Gómez, Gutmaro; Míguez, Antonio y Tebar, Javier. *Verdugos impunes. El franquismo y la violación sistémica de los derechos humanos*. Barcelona: Pasado y presente. 2018. Pàg. 17.

⁴⁶⁵ Rodrigo, Javier. “Violencia i fascització en la Espanya sublevada”. A Morente, Francisco (Ed.) *Espanya en la crisi europea de entreguerras. República, fascisme y Guerra Civil*. Madrid: Catarata. 2011. Pàg. 81.

⁴⁶⁶ Rodrigo, Javier. “Violencia i fascització... Cit. Pàg. 81-82.

Però no qualsevol violència. Estem parlant de l'extrema violència. Una violència utilitzada de forma massiva, desproporcionada, estructural i, també, de manera preventiva. Una violència –i aquest punt és interessat pel que es dirà en la darrera part del treball– que va ser utilitzada, també, per crear lleialtats, per crear temor als dissidents, per paraitzar i destruir, per estigmatitzar. Però també –i aquest punt torna a ser rellevant– com a condició necessària per construir la nació. I la nació requeria de violència però també de referents. El franquisme victoriós tenia en la dictadura del general Primo de Rivera un referent important a partir del qual perseguir la destrucció de la democràcia parlamentària i la seva substitució per un model de representació corporatiu; tasca en la qual rebia el suport dels tradicionalistes, els falangistes i els catòlics, formant tots ells la gran coalició que va fer triomfar el cop d'Estat de 18 de juliol de 1936⁴⁶⁷. La posterior victòria en la Guerra Civil l'any 1939, va atorgar al vencedor Francisco Franco la quota de poder més gran que hagi conegut cap altre governant en la història de l'Estat espanyol⁴⁶⁸. Aquesta dada, pel què veurem, no és una dada menor.

Evidentment l'exercici d'aquest poder també requeria un corpus doctrinal; una cultura política encaminada a definir i excloure l'enemic l'objectiu de la qual fos l'eliminació de l'adversari. S'havia d'acceptar –fins i tot normalitzar– l'ús i abús de la violència. No s'eliminava, no s'assassinava o no es jutjava només per motius individuals lligats a una actuació concreta de la víctima; els motius per acabar amb la vida de l'adversari eren supraindividuals. És a dir, el veritable crim comès era pertànyer al bàndol enemic o representar els valors d'allò que es volia eliminar: ser comunista, separatista, republicà o, senzillament, demòcrata. S'havia de crear un veritable dret penal per combatre l'enemic; un dret penal que havia de conjuminar espais d'excepcionalitat dins d'un aparent Estat de Dret⁴⁶⁹ basat en la legalitat vigent. Aquests

⁴⁶⁷ Resulta imprescindible per conèixer el Moviment Nacional, des de la seva gènesi fins a la transformació en partit únic del règim franquista, l'obra següent: Gil Pecharromán, Julio. *El Movimiento Nacional (1937-1977)*. Barcelona. Editorial Planeta. 2013. La importància del Moviment nacional rau en que és un dels elements que millor permeten identificar el règim franquista com una dictadura atès que la seva existència representa la negació explícita del pluralisme polític i de la llibertat d'associació i expressió.

⁴⁶⁸ Babiano, José; Gómez, Gutmaro; Macho, Antonio Míguez i Tebar, Javier. *Verdugos impunes...* Cit. Pàg. 23.

⁴⁶⁹ Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo en el primer franquismo*. Alacant: Publicacions de la Universitat d'Alacant. 2017. Pàg. 13. De forma succinta, ens referirem al dret penal de l'enemic –seguin Ignacio Tébar– com aquell dret penal caracteritzat per tres grans elements: (1) un ampli avançament de la punibilitat; (2) previsió de penes de presó desproporcionadament elevades; (3)

eren els trets característics de la construcció del *Nou Estat* feixista que es volia forjar. Allò que l'ideòleg Dionisio Ridruejo en va dir “veritable comunitat nacional⁴⁷⁰”. Els fonaments havien estat teoritzats en fòrums com *Acción Española*, per intel·lectuals del que més tard seria el corpus doctrinal del franquisme.

En aquest sentit, la dictadura franquista es va inspirar en el pensament reaccionari i tradicionalista d'autors com Ramiro de Maeztu, José Maria Pemán o José Calvo Sotelo⁴⁷¹. Els fonaments teòrics del franquisme van sorgir, principalment, del falangisme i del catolicisme reaccionari⁴⁷². Rebutjaven tot el que havia representat la Segona República: el parlamentarisme, el pluralisme polític, el sistema de partits i la descentralització territorial. De fet, tot el que havia caracteritzat la Segona República passaria a ser considerat com enemic. Però a més –i aquest és un dels aspectes que més interessaven a aquest treball– el franquisme va esdevenir un eficaç aparell de repressió de la dissidència que va restar operatiu al llarg de tota la dictadura a partir d'una estructura jurídica que des del principi els va garantir la impunitat⁴⁷³. Primer va fer-ho a partir de

relativització o inclús supressió de determinades garanties processals. Altres elements que definirien el dret penal de l'enemic serien: (1) el fet de no combatre un enemic recognoscible sinó que es transforma en una guerra contra criminals que han estat prèviament definits com enemics de la societat mitjançant un procés de demonització a partir del llenguatge i les imatges. Per això també se l'anomena com a dret penal *simbòlic*. (2), al ressò d'aquest element simbòlic, la base de la tipificació penal ja no és el fet (delicte comès); és la caracterització de l'autor com individu que pertany a la categoria dels enemics. És per tant, un dret penal d'autor. Vegeu Cancio Melia, Manuel i Jakobs, Gunther. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas. 2003.

⁴⁷⁰ Morente, Francisco. *Dionisio Ridruejo. Del fascismo al antifranquismo*. Madrid: Síntesis. 2006. Pàg. 223. Citat per Rodrigo, Javier. “Violencia i fascistización... Cit. Pàg. 91.

⁴⁷¹ Com exposa l' historiador Miguel Àngel Giménez Martínez, “[...] lejos de ser un movimiento ideológico bien definido, el franquismo fue una síntesis de las diferentes posturas dogmáticas de la derecha española, que se agruparon en torno al “Generalísimo” y cuya influencia varió en las distintas etapas del régimen. Los pilares ideológicos de la dictadura estaban formados por fuerzas dispares que comprendían des de la Falange hasta el carlismo y des del catolicismo integrista de Acción Española hasta ciertos sectores procedentes de la CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas). Por esta razón puede afirmarse que, sobre todo en sus primeros momentos, el franquismo constituyó un régimen de familias”. Vegeu Giménez, Miguel Àngel. “La democracia orgánica, participación y representación política en la España de Franco”. *Espacio, Tiempo y Forma*. Núm. 27, 2015. Pàg. 107 a 130. Sobre els fonaments ideològics del franquisme i la voluntat d'influència de les diverses famílies, vegeu Tusell, Javier. *La dictadura de Franco*. Madrid: Alianza Editorial. 1996.

⁴⁷² El fundador de la Falange, José Antonio Primo de Rivera, veia en la democràcia de partits una continuada font de conflictes en la mesura que buscava la ruptura de la unitat de tots els espanyols. Vegeu Primo de Rivera, José Antonio. “Orientaciones hacia un nuevo Estado”. *El Fascio*. 16 de març de 1933. Citat per Giménez, Miguel Àngel. “La democracia orgánica.... Cit. Pàg. 112-113.

⁴⁷³ La Llei de 23 de setembre de 1939 es consideraven *no delictius* tots aquells delictes de caràcter o naturalesa política comesos per persones de “*ideología coincidente con el Movimiento Nacional*” des de la proclamació de la República. O sigui, el franquisme, com exposa José Cano Bueso, es construeix una amnistia a mida de tots aquells delictes comesos entre el 14 d'abril de 1939 i el 18 de juliol de 1936.

dos tribunals especials com el Tribunal de Responsabilitats Polítiques o el Tribunal Especial per la Repressió de la Maçoneria i el Comunisme. També ajudat dels Tribunals Militars. En aquest sentit, l'exèrcit va jugar un paper fonamental en la repressió de la dissidència en la mesura que va assolir el comandament de les forces d'ordre públic: la Policia Armada creada l'any 1941 i la Guàrdia Civil, ambdós cossos de naturalesa inequívocament militar⁴⁷⁴.

Tanmateix, la Llei de Responsabilitats Polítiques de febrer de 1939⁴⁷⁵ –i que va continuar en vigor fins l'any 1966– va esdevenir l'eina que va possibilitar una jurisdicció especial per la depuració de la dissidència política. Serà un dels punts de partida d'una *depuració* amarada de legalitat que tindrà per objecte desenvolupar una estructura normativa que permeti un procés massiu de reemplaçament de persones⁴⁷⁶. Aquest reemplaçament va afectar al conjunt de la societat, des dels màxims responsables del govern fins als treballadors de les fàbriques. Però el col·lectiu que presenta major interès per aquest apartat del treball fou el col·lectiu dels mestres, dels professors universitaris i, en general, dels intel·lectuals⁴⁷⁷. El seu reemplaçament va significar la irrupció d'un corrent de pensament d'adscripció ideològica dretana i nacional catòlica que va abraçar diversos àmbits del saber, dels quals en interessa el

Vegeu Cano, José. *La política judicial del régimen de Franco (1936-1945)*. Madrid: Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica. Ministerio de Justicia. 1985. Pàg. 180.

⁴⁷⁴ Més enllà del seu paper en la repressió de la dissidència, l'Exèrcit –sobretot a partir del 18 de juliol de 1936– va “colonitzar” l'aparell civil de l'Estat espanyol. Diverses dades sostenen aquesta afirmació. D'entrada, el govern sempre va estar presidit per un militar; ja fos el propi Francisco Franco, ja fos Carrero Blanco (procedent de l'Armada) o ja fos Arias Navarro, que va formar part del Cos Jurídic Militar. L'Exèrcit, a més, va gaudir de tres ministeris: Exèrcit, Marina i Aire. Tanmateix, durant els 36 anys d'existència del Ministeri de Governació franquista, 33 anys va estar al capdavant d'un milià. Altres dades sostenen la importància de l'Exèrcit; importància que va quedar reflectida en el mateix moment de la Transició i del disseny constitucional, tal i com ja s'ha dit. Vegeu, en aquest sentit, Ballbé, Manuel. *Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Editorial. 1985. Pàg. 443 a 445.

⁴⁷⁵ Llei de 9 de febrer de 1939, de Responsabilitats Polítiques. BOE núm. 44, de 13 de febrer de 1939. Pàg. 824 a 847.

⁴⁷⁶ Un exemple és el decret-llei aprovat el 5 de desembre de 1936 per la Junta Técnica del Estado que estableix la separació de tots aquells funcionaris que fossin considerats contraris al Moviment Nacional. Boletín Oficial de la Junta Técnica del Estado, 9 de desembre de 1936.

⁴⁷⁷ “Entre los grupos más afectados por la violencia, se hallaban los trabajadores de la enseñanza y los intelectuales en general. Más allá del significado ideológico que tuvo en España la suspensión de los maestros republicanos, es evidente que cada trabajador expulsado o asesinado dejó un espacio libre para recompensar”. Vegeu Babiano, José; Gómez, Gutmaro; Macho, Antonio Míguez i Tebar, Javier. *Verdugos impunes...* Cit. Pàg. 72. Vegeu, també, Claret, Jaume. *El atroz desmoche: la destrucción de la universidad española por el franquismo. 1936-1945*. Barcelona: Editorial Crítica. 2006.

jurídic⁴⁷⁸. La recerca d'una legitimitat des dels arguments del dret va ser un dels objectius de la dictadura per tal de justificar el cop d'Estat del 18 de juliol.

Interessa, doncs, una anàlisi dels elements que han conformat el corpus d'actuació de la dreta franquista⁴⁷⁹. Sobretot els elements de construcció ideològica i doctrinal per combatre des de la violència i per reprimir des de la força, la dissidència política que posava en dubte els seus principals postulats ideològics. Un d'aquests postulats, com es veurà, era el principi d'unitat de la pàtria i de la nació espanyola. L'autonomisme català –denominat aleshores com a separatisme– era un dels enemics a eliminar. Segurament l'enemic –utilitzo les paraules que després veurem que formaven part del lèxic del règim– més odiat de tots⁴⁸⁰, malgrat que com explica el mateix Paul Preston, el separatisme s'inscrivía dins d'un espectre ideològic que la dreta espanyola conservadora titllava com l'enemic d'esquerres. Aquest espectre anava des dels liberals de classe mitjana, fins als anarquistes i els comunistes, passant pels socialistes i els nacionalistes⁴⁸¹.

Però també ens interessa aquest període de la història perquè es va caracteritzar per l'ús de la judicatura amb finalitats de repressió i control social dels dissidents en el que fou una visió totalitària tant de la justícia com de la societat. Van aflorar

⁴⁷⁸ Vegis Otero Carvajal, Luís Enrique (Dir.) *La Universidad nacionalcatólica. La reacción antimoderna*. Universidad Carlos III. Madrid: Dickinson. 2014. Pel què interessa a aquest treball, vegeu el capítol dedicat al Dret Polític. San Andrés Corral, Javier. “El Derecho Político en la universidad nacionalcatólica”. Pàg. 775 a 895.

⁴⁷⁹ Els principis de la dreta franquista són els principis recollits, en bona mesura, en el lema del principal partit catòlic, o més ben dit, coalició de partits, existent durant la Segona República, la CEDA (Confederació de Dretes Autònomes), el principal líder de la qual va ser José Maria Gil Robles. Aquests principis eren: pàtria, ordre, religió, família, propietat i jerarquia. El primer principi de tots, pàtria, implicava que els regionalismes com el català no podien qüestionar el centralisme espanyol ni el principi d'unitat de l'Estat. Per això un dels principals enemics de la CEDA era Catalunya i les seves reivindicacions d'autogovern.

⁴⁸⁰ Malgrat que s'atribueix a José Calvo Sotelo la cita de “*Una España roja antes que una España rota*” com a cita representativa d'aquesta voluntat d'assimilar les dretes i les esquerres en quan a posicionament polític davant del problema català, resulta rellevant d'aquesta visió les paraules de Juan Negrín qui, com assenyala Carlos Taibo, va preferir un triomf de Franco a una possible secessió de Catalunya. Taibo fa referència a unes paraules de Negrín pronunciades l'any 1938: “[...] *No estoy haciendo la guerra contra Franco para que nos retoñe en Barcelona un separatismo estúpido y pueblerino. De ninguna manera. Estoy haciendo la guerra por España y para España. Por su grandeza y para su grandeza. Se equivocan los que otra cosa supongan. No hay más que una nación: ¡España! Antes que consentir campañas nacionalistas que nos lleven a desmembraciones, que de ningún modo admito, cedería paso a Franco*”. Citat per Taibo, Carlos. *Sobre el nacionalismo español*. Madrid: Libros de la Catarata. 2014. Pàg. 26. L'autor cita l'obra de Gómez, Daniel (Dir.) *Insults i disbarats contra l'Estatut de Catalunya*. Lleida: Pagès Editors. 2006. Pàg. 91-92.

⁴⁸¹ Preston, Paul. *El holocausto español...* Cit.. Pàg. 32.

jurisdiccions especials, consells de guerra a civils, absència de garanties jurídiques i processals; tot plegat en un Estat normatiu que feia un abús de la denominació d'Estat de dret.

7.1.1.- *La formació de quadres del Moviment.*

La descomposició de les ciències socials –i molt concretament el Dret– va tenir una conseqüència política molt rellevant: la colonització del camp científic per part del poder franquista. Una bona mostra es va donar en l'àmbit del Dret Polític, denominació que aleshores es donava al Dret Constitucional. Com explica el professor Sebastián Martín, va existir una necessitat de renovació de la disciplina del Dret Polític durant la Segona República que posava en valor la rellevància del dret comparat i de la construcció de la dogmàtica i la tècnica en l'elaboració de la ciència jurídica constitucional⁴⁸². Destaca la persona de Nicolás Pérez Serrano, director de la *Revista de Derecho Público*⁴⁸³, fundada l'any 1932, i autor d'una de les més prestigioses monografies sobre la Constitució de 1931: *La Constitución española: 9 diciembre 1931. Antecedentes, texto, comentarios* que va publicar l'any 1932 en la *Revista de Derecho Privado*. O la persona de Fernando Giner de los Ríos, intel·lectual de pes, que havia estat diputat del PSOE des de 1918, Ministre d'Estat i Instrucció Pública durant la Segona República i, ja en la Guerra, havia exercit el càrrec d'ambaixador als Estats Units. Però el projecte de transformació de la disciplina jurídica va durar, com observa Martín, el mateix que va durar la Segona República⁴⁸⁴.

La Guerra Civil va eliminar o enviar a l'exili intel·lectuals del Dret Polític com Francisco Ayala, deixeble de Hermann Heller, o Manuel Pedrosa, que va fer carrera docent a Mèxic on encara avui és reconegut com a mestre d'importants escriptors com

⁴⁸² Sobre el Dret Polític en la Segona República vegeu el treball monogràfic de Martín, Sebastián. *El derecho político de la Segunda República*. Universidad Carlos III. Madrid: Dickinson. 2011.

⁴⁸³ Sobre la importància de la *Revista de Derecho Público*, en les tres columnes en les quals es subjecta el dret públic de l'època –polític, penal i administratiu–, vegeu Pérez-Serrano, Nicolás. “La Revista de Derecho Público (1932/1936). Un oasis de libre expresión del derecho político entre dictaduras”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 38. 2016. Pàg. 453-469.

⁴⁸⁴ Martín, Sebastián. “Los juristas en la génesis del franquismo ¿Un contraste posible?” A Birocchi, Italo i Loschiavo, Luca. *Il giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*. Roma: RomaTrE Press. 2015. Pàg. 395. Vegeu també una obra citada per Sebastián Martín i que resulta vital per entendre la importància dels juristes en la construcció de l'Estat franquista: Giménez, Miguel Ángel. *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2014.

Carlos Fuentes o Sergio Pitoll. Amb la desaparició i l'exili d'aquests i altres catedràtics i intel·lectuals de l'àmbit del Dret Polític, es perdia una forma de concebre el dret, allunyada del *iusnaturalisme* i forjada en una visió del dret d'arrel sociològica i constitucionalista. Però pel franquisme, l'assignatura de Dret Polític assolí una rellevància vital, juntament a la Filosofia del Dret, en la mesura que ambdues disciplines del Dret tenien com a missió la construcció jurídica del *Nou Estat* i la seva legitimació política, social i cultural. No és d'estranyar, doncs, que els nous professors destaquessin com a prematurs ideòlegs d'aquesta nova legitimitat buscada. Talment va ser el cas de Luís del Valle, autor d'una obra de títol suggeridor, *El Estado nacionalista totalitario autoritario*⁴⁸⁵, o de Luís Sánchez Agesta i Torcuato Fernández Miranda. O, en el camp del falangisme, el cas de Carlos Ollero i Francisco Javier Conde; aquest darrer un dels grans teòrics de la nova era franquista⁴⁸⁶.

Tanmateix, la desconfiança del franquisme cap a la universitat, sobretot en el camp de les ciències socials, va provocar el desplegament d'una xarxa parauniversitària a l'epicentre del qual es situava una peça clau de l'entramat ideològic que havia de forjar o reforçar la doctrina de la dissidència: l'*Instituto de Estudios Políticos*⁴⁸⁷. Nicolás Sesma ha definit l'*Instituto de Estudios Políticos* com un dels actors més destacats del "*proceso de construcción y de la evolución del régimen franquista, y no sólo desde el punto de vista ideológico e institucional, sino también desde la óptica de su personal político-intelectual*"⁴⁸⁸. Certament l'*Instituto de Estudios Políticos* s'erigia

⁴⁸⁵ Una de la pretensions de Luís del Valle defenada en aquesta obra d'exaltació del totalitarisme era "hispanitzar Espanya". Ho expressava així: "[...] *para lograr nuestro supremo ideal nacionalista, que consiste en hispanizar España, para lo cual nuestra suprema tarea es construir el Estado nacional, con verdaderos nacionales, cuya obra entera esté inspirada y condicionada por el ideal nacional*". Del Valle, Luís. *El Estado nacionalista autoritario totalitario*. Saragossa: Athenaeum. 1940. Pàg. 77-83.

⁴⁸⁶ Resulta rellevant per entendre les aportacions doctrinals, sobretot en quan a la denominada *teoría del cabdillatge*, l'article de Reig Tapia, Alberto. "Aproximación a la teoría del caudillaje en Francisco Javier Conde". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*. Núm. 69. Juliol-setembre 1990. Pàg. 61 a 81.

⁴⁸⁷ Aquest organisme, que depenia orgànicament de la Junta Política de la FET-JONS, tenia com a objectiu declarat promoure la reforma "[...] *del Estado para que responda en todos sus aspectos a la ambición histórica del Movimiento Nacional. Por ello, es de gran conveniencia la creación de un organismo que, dependiendo de la Junta, investigue con criterio político y rigor científico, los problemas y manifestaciones de la vida administrativa, económica, social e internacional de la Patria. Dicho organismo podrá ser, al mismo tiempo, escuela para la formación política superior de elementos destacados de las nuevas generaciones*". Boletín General del Estado, 11 de setembre de 1939.

⁴⁸⁸ Sesma, Nicolás. "Sociología del Instituto de Estudios Políticos. El "grupo de élite" intelectual al servicio del partido único y el estado franquista (1939-1969)". A Ruiz Carnicer, Miguel A (Ed.). *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*. Zaragoza: Institución Fernádo el Católico". 2013. Pàg. 253.

com un pilar estratègic bàsic en la formació de les elits acadèmiques, polítiques i judicials. L'ensenyament de la disciplina del dret des dels postulats del règim no només era transcendental com a forma de control social; ho era en la mesura que construïa els arguments i fixava la retòrica legalista que després es desplegaven, adaptats a cada registre, en els àmbits de la política (discursos), de la universitat (obra publicada) i dels tribunals (sentències).

A més, aquest organisme havia d'encarregar-se de la formació ideològica i d'exercir el monopoli doctrinal dels nous quadres polítics del Moviment. De fet, la submissió del *Instituto de Estudios Políticos* al marc governamental franquista troba la seva màxima expressió en els noms dels que van ser els seus principals directors i més destacats ideòlegs. Sota la direcció d'Alfonso García Valdecasas van col·laborar amb el Instituto –i més concretament amb la seva *Revista de Estudios Políticos*– autors estrangers que havien contribuït en la construcció doctrinal de les dictadures totalitàries; sent el més destacat Carl Schmitt que, com explicarem més endavant, esdevindria un dels intel·lectuals de capçalera del nacionalcatolicisme. A l'any 1943, coincidint en un període de desgast de l'Eix, Fernando Maria Castiella Maiz va agafar el relleu de Valdecasas i va obrir la institució a altres catòlics i propagandistes com ell⁴⁸⁹. L'any 1948 Castiella Maiz va abandonar l'*Instituto de Estudios Políticos* i va iniciar una destacada carrera política talment van fer-ho altres directors de la institució com el ja citat Francisco Javier Conde o Manuel Fraga Iribarne.

Val a dir que la influència dels règims totalitaris que avançaven per Europa es va fer evident en els principis de política criminal i de la criminalística que venien implementant Estats feixistes que esdevenien referents pel *Nou Estat* franquista. Aquesta influència es deixava veure per revistes de l'època que pretenien definir la imatge de tabula rasa a partir de la qual forjar un dret penal –en el cas que ens ocupa, insistim, un veritable *Dret Penal de l'enemic*– que s'erigís com una cadena de legitimitat que començava en la narrativa governamental i els discursos dels líders de la dictadura, i acabava en la plasmació d'un disseny de tècniques concretes que identificaven, alhora, una forma de governar⁴⁹⁰. Un exemple d'aquesta voluntat de forjar aquesta nova perspectiva de política criminal és la preponderància de la Filosofia del Dret i de la narrativa política en les revistes jurídiques de la postguerra per justificar

⁴⁸⁹ San Andrés Corral, Javier. "El Derecho Político en la universidad nacionalcatolica..." Cit. Pàg. 777.

⁴⁹⁰ Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* Cit. Pàg. 21.

noves formes d'actuar jurídicament⁴⁹¹. Els noms més destacats del dret penal franquista van ser Eugenio Cuello Calón, Federico Castejón, Juan del Rosal (un dels deixebles seus més reconeguts va ser el seu nebot Manuel Cobo del Rosal) o Isaías Sánchez-Tejerina. Aquest últim va tenir una participació activa en les lleis repressores del franquisme i l'exaltació dels valors del nacional catolicisme.

Una altre peça destacada de l'entramat parauniversitari del franquisme va ser el ja citat *Instituto de Estudios Jurídicos*, que depenia orgànicament al Ministeri de Justícia. El seu primer director va ser el notari i futur alcalde de Barcelona, Josep Maria de Porcioles. Però més enllà de les institucions i revistes de caràcter volgudament especialitzat, el que interessa destacar d'aquest entramat és l'intervencionisme científic i la submissió de la tasca dels investigadors socials als interessos del règim. Els especialistes en Dret Polític, Dret Administratiu, Filosofia del Dret, Dret Penal, juntament amb noves disciplines provinents de la Ciència Política, van doblegar-se a l'exigència de legitimar la dictadura. Eren branques del dret necessàriament instrumentalitzades per bastir un corpus ideològic oficial des d'on legitimar la persecució, depuració o eliminació de la dissidència política. Alhora, aquests quadres polítics assumien els postulats ideològics i doctrinals del règim i els portaven a la pràctica política; o al que és el mateix: a la construcció d'un *Nou Estat* basat en l'eliminació de la dissidència.

7.1.2.- *Carl Schmitt i la retòrica de l'amic-enemic.*

Un dels aspectes que, des del punt de vista simbòlic, marquen el grau de repressió i brutalitat que suposa el cop d'Estat de 1936 és que mai va existir ni un sol gest simbòlic, ni una sola decisió política que posés el punt i final definitiu de la Guerra Civil. Al contrari. En la pràctica del règim i en la retòrica dels seus dirigents més destacats, la voluntat era la de prosseguir amb el conflicte com a via per consolidar la pau tot mantenint la divisió entre *vencedors* i *vençuts*⁴⁹². Prova del que diem és que no es van aprovar amnisties polítiques ni es va reconèixer l'existència de presos polítics. La

⁴⁹¹ Vegeu, en aquest sentit, Fernández-Crehuet, Federico. "Revista General de Legislación y Jurisprudencia (1941-1955) ¡Una revista para Castán, por favor! A Fernández-Crehuet, Federico (coord.) *Franquismo y revistas jurídicas. Una aproximación desde la Filosofía del Derecho*. Granada: Comares. 2008.

⁴⁹² Babiano, José; Gómez, Gutmaro; Macho, Antonio Míguez i Tebar, Javier. *Verdugos impunes...* Cit. Pàg. 117.

lògica amb la que actuava el règim era la liquidació de l'adversari identificat amb l'imaginari de la Segona República i, segons la retòrica franquista, amb el binomi *rojo* i *separatista*. La política era vista com una activitat nociva que, per la mentalitat del règim, s'erigia com un element de contaminació dels *bons* espanyols, per la qual cosa dividia a la societat i alimentava el conflicte. D'aquesta forma, l'exercici de l'activitat política opositora o dissident era perseguida; persecució i repressió que tenien una funció d'avís o missatge a la societat buscant, en darrer terme, demonitzar l'activitat política i obtenir una societat passiva davant les qüestions o afers públics.

Un dels intel·lectuals que major predicament va tenir durant el règim franquista, en la mesura que va oferir un corpus doctrinal perfectament adequat a la dinàmica violenta que destil·lava, va ser Carl Schmitt⁴⁹³. Com afirma José Antonio López García, la relació especial mantinguda entre Schmitt i el totalitarisme espanyol –aquest *efecte recíproc* en paraules de José M. Beneyto– respon a dos motius: un, l'excel·lent coneixement que es tenia a l'Estat espanyol de l'obra de Carl Schmitt durant els anys trenta; dos, l'interès d'Schmitt pel pensament jurídic tradicional espanyol profundament reivindicat durant el franquisme⁴⁹⁴. També contribueix al coneixement de l'obra d'Schmitt les estades en institucions alemanyes durant la dècada dels anys trenta de juristes vinculats al règim com Francisco Javier Conde⁴⁹⁵ i Luís Legaz Lacambra⁴⁹⁶. Com explica el citat José Antonio López García, la divulgació que Conde i Legaz fan de l'obra del jurista alemany serà fonamental quan ambdós juristes construeixin el seu

⁴⁹³ Per copsar el predicament de Carl Schmitt en les elits polítiques i cervells jurídics del franquisme vegeu l'obra de Saralegui, Miguel. *Carl Schmitt. Pensador español*. Madrid: Trotta. 2016. Sobre la rellevància actual de Carl Schmitt en un context polític i social més ampli vegeu Mouffe, Chantal (coord.) *El desafío de Carl Schmitt*. Buenos Aires: Prometeo. 2012.

⁴⁹⁴ López García, José Antonio. “La presencia de Carl Schmitt en España”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Núm. 91. Gener-març 1996. Pàg. 140. Durant els anys 30, ja estan traduïdes a l'Estat espanyol obres rellevants de Carl Schmitt com *La defensa de la Constitución*, publicada a Alemanya el 1931 i traduïda al castellà al mateix any per Manuel Sánchez Sarto i *La teoría de la Constitución*, que Schmitt publica a Alemanya l'any 1927 i que tradueix Francisco Ayala l'any 1934.

⁴⁹⁵ Conde esdevé un dels traductors de referència de l'obra de Carl Schmitt al castellà. Aquest tradueix, sota el títol *Estudios políticos* (Cultura Española, Madrid, 1941) tres dels assajos publicats per Schmitt a Alemanya entre els anys 1922 i 1934: *La época de la neutralidad*; *La teología política* i *El concepto de lo político*. A més, Conde traduirà part dels treballs que el jurista alemany va anar publicant des de l'any 1941 a la *Revista de Estudios Políticos*. Però Francisco Javier Conde no serà l'únic traductor de l'obra de Carl Schmitt; també faran traduccions Francisco de Asis Caballero i la pròpia filla d'Schmitt, Anima Schmitt.

⁴⁹⁶ Vegeu, com a obra referent de Legaz, Luís. *Introducción a la teoría del estado nacional sindicalista*. Madrid: Editorial Bosch. 1949.

propi corpus doctrinal⁴⁹⁷. En efecte, *Teoría del Estado* de Francisco Javier Conde i *Filosofia jurídica* de Luis Legaz Lacambra esdevenen obres de referència en la construcció de la legitimació ideològica del règim franquista.

Aquesta serà la clau de la penetració del pensament del Carl Schmitt en la doctrina jurídica espanyola alineada amb la voluntat de dotar de contingut teòric i de legitimitat intel·lectual al *Nou Estat*: el profund coneixement que tant Conde com Legaz tenen de l'obra d'Schmitt; coneixement que divulgaran entre els seus deixebles més destacats com Sánchez Agesta, Gómez Arboleya, Carlos Ollero, Jesús Fueyo, Manuel Fraga i José Caamaño entre d'altres⁴⁹⁸. Però l'encaix definitiu de l'obra del jurista alemany en el terreny de la teoria jurídica afí a la dictadura franquista es produeix a partir de la teorització de conceptes que s'avenen i encaixen amb un Estat franquista de matriu violenta i repressora⁴⁹⁹. La definició schmittiana de la política, concebuda com una distinció entre amic i enemic⁵⁰⁰. L'enemic polític, segons Schmitt, “[...] *no necesita ser moralmente malo, ni estéticamente feo; no hace falta que se erija en competidor económico, e incluso puede tener sus ventajas hacer negocios con él. Simplemente es el otro, el extraño, y para determinar su esencia basta con que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo*”⁵⁰¹. Enemic és, doncs, allò diferent, aliè, desigual, encara que pugui agradar. Enemic és, concreta Schmitt, *hostis*.

La contribució intel·lectual del filòsof de Plettenberg transcendeix al marc cronològic en el que va ser formulada, fins al punt que avui és considerada com una de les majors aportacions a la construcció d'una política totalitària. Val a dir que l'ideari schmittià va començar a gestar-se durant la I Guerra Mundial i van assolir fama i

⁴⁹⁷ Vegeu López García, José Antonio. “La presencia de Carl Schmitt...” Cit. Pàg. 141.

⁴⁹⁸ Vegeu López García, José Antonio. “La presencia de Carl Schmitt...” Cit. Pàg. 142.

⁴⁹⁹ Vegeu en aquest sentit D'Ors, Álvaro. *De la guerra y la paz*. Madrid: Ediciones Rialp. 1954. Aquesta obra va suposar per l'autor el Premi Nacional Francisco Franco. Del mateix autor vegeu *La violencia y el orden*. Madrid: Dyrsa. 1987. Álvaro D'Ors, juntament amb Conde i Legaz, va ser un dels grans receptors de l'obra d'Schmitt que s'explicaria a partir d'una relació entre el catolicisme d'Schmitt i el carlisme de D'Ors, triomfador en la guerra civil.

⁵⁰⁰ “[...] *la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigo y enemigo. [...] esa distinción corresponde en el dominio de lo político con los criterios relativamente autónomos que proporcionan distinciones como la del bien y el mal en lo moral, la de belleza y fealdad en lo estético, etc.*”. Schmitt, Carl. *El concepto de lo político. Texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*. Madrid: Alianza Editorial. 2018. Pàg. 59.

⁵⁰¹ Schmitt, Carl. *El concepto de lo político...* Cit. Pàg. 59-60.

predicament en la República de Weimar. Però el seu ingrés a la NSDAP⁵⁰² l'any 1933 va comportar que les idees d'Schmitt passessin a estar al servei de la justificació doctrinal del nacionalsocialisme. Tot i que aquesta evidència va resultar molt més pronunciada en els seus deixebles com Ernst Forsthoff o Theodor Maunz. Un bon exemple del que volem dir és la persecució de l'*hostis* a través de mecanismes de control disciplinari mitjançant l'aplicació d'un dret penal de l'enemic de tipologia decisionista.

L'Estat franquista assumeix la radicalitat del pensament schmittià; fa seva la distinció entre amic i enemic com a categoria política. De fet, ara ens interessa destacar que els juristes franquistes veuen en el realisme polític schmittià un instrument de reconeixement i legitimitat de la realitat espanyola que la Segona República havia gestat sota el sistema d'Estat de partits com a base del reconeixement del pluralisme polític. “[...] *La nación había dejado de constituir un Estado hallándose en realidad desgarrada en dos Estados distintos*” escriu Luís Legaz Lacambra l'any 1940⁵⁰³. El pluralisme polític era un dels grans enemics de l'Estat⁵⁰⁴, circumstància que era vista com el desencadenant d'un conflicte bèl·lic de naturalesa civil⁵⁰⁵. La voluntat és que l'enemistat interior dins l'Estat espanyol no es torni a produir, per la qual cosa el propi Legaz Lacambra proposa l'eliminació de l'enemic; o sigui: dels líders polítics més representatius, de les seves ideologies i dels seus símbols.

⁵⁰² Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei. Partit Nacionalsocialista Obrer Alemany, també conegut com a Partit Nazi. Però la seva vinculació amb el Führer va anar més enllà. En la seva condició de reputat jurista, Carl Schmitt va entrar en l'Acadèmia del Dret Alemany, presidida per Hans Frank, va ser director del Grup de Professors Universitaris de la Lliga Nacional Socialista de Juristes Alemanys i editor de la principal revista jurídica d'aleshores: la *Deutsche Juristen-Zeitung*. També en la seva condició de Kronjurist va justificar alguna de les accions i de les lleis més reprovables del règim nazi.

⁵⁰³ Legaz, Luís. *Introducción a la Teoría...* Cit. Pàg. 170.

⁵⁰⁴ Schmitt era molt crític amb les teories pluralistes formulades per Harold J. Laski en la mesura que aquestes no tenien una definició clara de lo polític. “[...] *El hecho de que el Estado sea una unidad, y que sea justamente la que marca la pauta, reposa sobre su carácter político. Una teoría pluralista es, o la teoría de un Estado que alcanza su unidad en virtud de un federalismo de asociaciones sociales, o bien simplemente una teoría de la disolución o refutación del Estado. Si discute su unidad y pretende equipararlo en esencia, en calidad de “asociación política”, a otras asociaciones de tipo religioso, económico, etc., tendrá que dar una respuesta al problema de contenido específico de lo político*”. Schmitt, Carl. *El concepto de lo político...* Cit. Pàg. 73.

⁵⁰⁵ El pluralisme, segons Francisco Javier Conde, podia ser adient per l'economia o la moral, la religió o les relacions d'àmbit privat, però no podia ser tolerable per l'actuació política. Aquesta s'havia de basar en el concepte, també schmittià, de la unitat. “[...] *El sentido objetivo de los actos políticos consiste precisamente en reducir la pluralidad de actos sociales antagónicos a unidad, mediante la organización y activación de la realidad social histórica dentro de un espacio determinado*”. Vegeu Conde, Francisco Javier. *Teoría y Sistema de las Formas Políticas*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. 1944. Pàg. 81.

Aquest aspecte de la concepció política d'Schmitt és rellevant per aquest treball en la mesura que quan a l'interior de l'Estat es produeix aquesta divisió, la unitat política es fractura i esclata la Guerra Civil. I la Guerra Civil únicament pot tenir dues conseqüències: l'aniquilació de l'enemic o la secessió d'una part del territori. Heinrich Meier ha ressaltat aquesta teoria schmittiana, que no es donava en l'edició de *El concepto de lo político* publicada al 1927 i sí, en canvi, en la versió publicada al 1932⁵⁰⁶. Per Schmitt al 1927 només podia existir una política, que era l'exterior o internacional. A partir de 1932, aquest concepte canvia i irromp en les seves tesis l'existència de la política interior i, per consegüent, l'existència d'un enemic dins del territori. O en una part del territori. Com veurem més endavant, serà aquesta la concepció de l'enemic que, a parer d'importants teòrics de la doctrina penal actual, inspirarà a Günther Jakobs a formular la teoria del *dret penal de l'enemic*.

La derivada en termes de legislació penal de la concepció política de l'enemic va ser, segons va observar el jurista Marino Barbero, una translació de la política jurídica nacionalsocialista alemanya⁵⁰⁷. Es va substituir el Dret Penal basat en l'acció pel Dret Penal *d'autor*. La dogmàtica penal clàssica basada en el formalisme de l'anàlisi de l'acció criminal cedia davant un dret penal que arraconava l'acció criminal i centrava la seva raó de ser en la criminalització dels elements que definien al delinqüent: la seva personalitat, el seu comportament, la seva raça o les seves idees. Aquest nou Dret Penal només tenia sentit si l'objectiu era combatre un enemic polític; mai seria d'aplicació davant dels delinqüents particulars. És en aquest marc en el qual s'aprova la Llei de Responsabilitats Polítiques, mancada de les més elementals garanties penals i processals sobre la que ja hem parlat abans.

Un altre concepte fonamental present en bona part de l'obra de Carl Schmitt és el de *decisió*. Un concepte que assoleix la seva raó de ser, sobretot, quan es refereix a l'*estat d'excepció*; moment en el qual la norma jurídica –sigui o no la Constitució– queda desbordada en virtut d'una potestat que és la de *decidir*. Aquesta *decisió* es constitueix en la darrera característica de la sobirania⁵⁰⁸. És sobirà –escriu Schmitt– qui

⁵⁰⁶ Meier, Heinrich. *Carl Schmitt, Leo Strauss y El concepto de lo político. Sobre un dialogo entre ausentes*. Buenos Aires: Katz. 2008. Pàg. 36-37.

⁵⁰⁷ Barbero, Marino. *Política y Derecho penal en España*. Madrid: Tucar Ediciones. 1977.

⁵⁰⁸ “[...] *El Estado, en su condición de unidad esencialmente política, le es atribución inherente el ius belli, esto es, la posibilidad real de, llegado el caso, determinar por propia decisión quién es el enemigo y combatirlo*”. (Schmitt. 2018: 75). En aquest sentit, Schmitt fa referència tant a l'enemic extern com

té capacitat per decidir l'estat d'excepció⁵⁰⁹. Aquest element de la teoria política d'Schmitt era vital pel franquisme. La decisió esdevé l'element que ofereix continuïtat al sistema un cop desapareix el dret. El rebuig del règim a l'Estat de dret republicà justificava la *ruptura* d'aquesta legalitat aliena i nociva per l'Estat i conferia una base argumental de naturalesa jurídic-política a l'aixecament del 18 de juliol i a la consegüent Guerra Civil.

El sentit final d'aquesta decisió de combatre l'enemic republicà esdevenia el fonament de la legitimitat social de tot el règim franquista. A més, el militarisme del règim oferia la posada en pràctica de l'oposició d'Schmitt al normativisme formalista de Hans Kelsen. A més, la teoria general del dret basada en la decisió –i no en la norma– va gaudir de bona acollida dins els teòrics del franquisme en la mesura que va establir un criteri de legitimació per l'exercici del dret diferent al del respecte per la legalitat constitucional⁵¹⁰.

La dicotomia amic-enemic, la verbalització d'expressions com xantatge, aniquilació o traïció, no són més que la pervivència de les teories de Carl Schmitt, un dels artífex de l'arquitectura jurídica del nazisme i conegut, en l'imaginari popular, per ser el *kronjurist* de l'estat d'excepció per a qui, com hem vist, la política és sinònim de violència i guerra i el dissident es transforma en enemic⁵¹¹. La política entesa com a conflicte bèl·lic, com un espai en el qual combaten dues posicions antagòniques on

intern. Si un Estat no és capaç de decidir, aquest Estat deixa de ser-ho en la mesura que per la seva existència política.

⁵⁰⁹ Amb aquesta idea comença una de les seves obres més conegudes. Vegeu Schmitt, Carl. *Teología política*. Madrid: Totta. 2009.

⁵¹⁰ López García, José Antonio. “La presencia de Carl Schmitt... Cit. Pàg. 142. Com explica aquest autor, el mateix Luís Legaz Lacambra reconeix en el pròleg que escriu en relació a l'obra del seu deixeble José Caamaño Martínez, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt* (Santiago de Compostela, Porto & Cia, 1950), que la utilització d'aquesta teoria d'Schmitt és amb la qual es basa per realitzar la seva crítica a la situació constitucional anterior a 1936.

⁵¹¹ Ingo Müller descriu breument a Schmitt i ofereix dades rellevants sobre la seva adscripció –fruit, més que de les seves conviccions polítiques, del seu oportunisme– al Reich. Concretament relata com en la seva condició de Director del “Departament de Professors Universitaris del Reich” de la Federació de Guardians del Dret “[...] actuaba como editor de varias publicaciones académicas y de monografías jurídicas, sobretudo como profesor de Ernst Forthoff, Rudolf Hubert y Theodor Maunz, los principales profesores nazis de derecho constitucional, y como tal fue creador de la “nueva” doctrina en esta materia”. Altres dades biogràfiques que Müller aporta són més subjectives però no menys certes, com el fet de ser un jurista conservador i les seves conviccions constitucionals antidemocràtiques que explicarien “[...] su rápido ascenso a la prominencia en su carrera científica antes y después del Tercer Reich, así como la fuerte influencia que siguió ejerciendo después”. Vegeu Müller, Ingo. *Los juristas del horror. La justicia de Hitler: El pasado que Alemania no puede dejar atrás*. Caracas: Editorial Actum. 2006. Pàg. 56-57.

només pot haver-hi vencedors i vençuts permet oferir una visió del posicionament del govern espanyol enfront el *desafiament secessionista*, segons expressió sovint utilitzada en tribunes mediàtiques i polítiques madrilenyes⁵¹².

La dicotomia schmittiana impossibilita qualsevol punt de trobada en la recerca d'un espai de diàleg des d'on acordar una consulta entre els dos governs –el català i l'espanyol–, com sí van ser capaços de fer els governs escocès i britànic, per exemple. Aquesta visió de l'Estat, que exclou la possibilitat d'entesa en la mesura que existeix a partir de la definició de qui és l'enemic i com se l'ha de combatre, persistirà durant tot el procés però accentuarà el discurs i radicalitzarà les formes a partir del 2015, quan el procés català esdevingui un xoc frontal entre institucions; principalment el Govern de la Generalitat, el Parlament de Catalunya i el Tribunal Constitucional.

7.1.3.- *L'arquitectura jurídica d'un sistema repressor.*

El procés sobiranista, sobretot en la seva etapa final –i més a partir de la utilització del dret penal de l'enemic per combatre la dissidència–, ha tingut molt present el concepte de rebel·lió. De fet, el delictes de rebel·lió, tal i com exposarem a la part final d'aquest treball, ha esdevingut el pal de paller d'un relat que ha volgut criminalitzar el moviment independentista; transformant-lo en un moviment violent de naturalesa colpista. Però com veurem a continuació, la utilització del concepte rebel·lió –i totes les connotacions impulsives que porta associades– no és una novetat en la política d'enfrontament de la dreta nacionalista espanyola. La necessitat de confeccionar el tipus de rebel·lió al voltant del ciutadà *rebel* té la seva lògica en la voluntat d'utilització del dret penal com via per la persecució dels revoltats. Però la tipificació penal, com es veurà a l'analitzar aquesta etapa de la història d'Espanya –i més quan inevitablement resulta comparada amb el període que estem analitzant–, no és suficient. Requereix d'altres instruments i eines de repressió. Per aquest motiu, el present apartat

⁵¹² Carl Schmitt parla, sovint, del concepte de guerra total. Aquesta guerra total està caracteritzada perquè el seu sentit resideix “[...] en una *hostilidad presupuesta, conceptualmente previa*. Por eso sólo se la puede comprender y definir desde la *hostilidad*. Guerra en este sentido total es todo lo que nace de la *hostilidad*”. La conseqüència d'aquesta guerra total, d'aquesta hostilitat, és que “[...] *su conclusión no podía ser un “tratado” ni una “paz”, y menos aún un “tratado de paz” en el sentido del derecho internacional, sino una sentencia de condena del vencedor contra el vencido. Éste adquiere luego una impronta tanto más acusada de enemigo cuanto más vencido está*”. Schmitt, Carl. *El concepto de lo político...*Cit. Pàg. 140.

vol aprofundir i analitzar el disseny jurídic d'institucions, normes i conceptes al servei de la depuració de la dissidència política.

La declaració de l'*estat de guerra* i l'assumpció per la comandància militar del poder després de la destitució de les autoritats civils, va resultar el punt de partida que va justificar la prohibició explícita de l'exercici dels drets de reunió, manifestació, vaga, expressió i lliure circulació de persones, segons bàndols que havien d'emparar les primeres pràctiques de violència associades al cop d'estat. És a dir, es buscava substituir la manca de legitimitat de tots els ordres d'actuació per una justificació de la violència legalitzada⁵¹³. O com escriu Julio Aróstegui, el franquisme es transforma en un aparell de poder opressiu i repressiu i no de poder legítim; un aparell que cerca la legitimació a partir de la juridicitat⁵¹⁴. La norma –si és repressora millor– actua com a font de legitimitat. Comença a dibuixar-se un precedent a partir del qual només allò legal serà legítim. O dit al revés, serà legítim només si és legal. Aquest debat que enfronta normativisme i legitimitat tornarà a ser fonamental durant tot el procés sobiranista. Però no serà menys important aleshores –i com veurem, també es tornarà a plantejar durant el procés– la il·legalització de partits i agrupacions polítiques i socials integrades dins el Front Popular, en el que pot considerar-se una de les primeres aparicions de l'enemic en el Dret positiu⁵¹⁵.

Tornem, doncs, a la construcció jurídica de la repressió. A partir d'aquestes premisses es va crear un nova arquitectura jurídica per combatre l'enemic al vèrtex de la qual es va constituir, el 24 de juliol de 1936, la Junta de Defensa Nacional, que assumia tots els poders de l'Estat⁵¹⁶. El pas següent va ser la construcció de les bases jurídico-policials d'una dictadura que perdurarà quaranta anys. La primera mesura policial va ser la Llei de Policia que tindria com a objectiu la reestructuració dels cossos de seguretat de l'Estat en dos⁵¹⁷: el Cos General de Policia i el Cos de Policia Armada i Tràfic. Aquesta darrera marcava el camí de la militarització de les forces policials. Resulta

⁵¹³ Babiano, José; Gómez, Gutmaro; Macho, Antonio Míguez i Tebar, Javier. *Verdugos impunes...* Cit. Pàg. 62-63.

⁵¹⁴ Vegeu Aróstegui, Julio. "Opresión y pseudo-juridicidad, de nuevo sobre la naturaleza del franquismo". *Bulletin d'Histoire Contemporaine d'Espagne*. Núm. 24, décembre 1996. Pàg. 31-46.

⁵¹⁵ Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* Cit. Pàg. 35.

⁵¹⁶ Vegeu Decreto I, Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, 25 de juliol de 1936.

⁵¹⁷ Llei de 8 de març de 1941, per la qual es reorganitzen els servis de policia. BOE núm. 98, de 8 d'abril de 1941. Pàg. 2340 a 2344.

interessant l'exposició de motius de la Llei de Vigilància i Seguretat, de 8 de març de 1941, en la mesura que s'alçava com una veritable declaració d'intencions d'aquesta reestructuració policial –que no amagava en cap moment la seva veritable concepció totalitària– i dels objectius reals que buscava: “[...] *La victorial de las armas españolas, al instaurar un Régimen que quiere evitar los errores y defectos de la vieja organización liberal y democrática, exige de los organismos encargados del Estado una mayor eficacia y amplitud, así como aquellas modalidades que impone la vigilancia rigurosa y tensa de todos los enemigos*”.

7.1.3.1.- *El dret penal d'autor.*

Des d'un punt de vista cronològic, abans de les mesures de reestructuració policial, es procedirà a construir una legislació per combatre, jutjar i eliminar físicament i civilment l'enemic; malgrat que per fer-ho s'hagués de vulnerar principis jurídics, elementals i bàsics, com la irretroactivitat de la llei penal o el principi de *non bis in idem*. En aquest sentit, la construcció d'aquesta legalitat començaria amb la Llei de Responsabilitats Polítiques⁵¹⁸. Aquesta norma és definida per l'historiador Manuel Álvaro Dueñas com un “[...] *instrumento represivo eficazmente concebido para eliminar de raíz cualquier referente político o ideológico discordante con los postulados de los vencedores*”⁵¹⁹. Es buscava eliminar civilment i escanyar econòmicament els vençuts. La norma vinculava estretament la depuració de responsabilitats polítiques a la jurisdicció militar. Però el pitjor de la llei era el seu caràcter de norma absolutament aberrant en termes jurídics, fet que ha generat tota mena de crítiques per part de qualificats juristes⁵²⁰. La retroactivitat (que permetia jutjar fets legals), la renúncia a la presumpció d'innocència i anul·lació dels drets més elementals de defensa d'un acusat (com el d'utilitzar tots els mitjans de prova per la seva defensa),

⁵¹⁸ Llei de Responsabilitats Polítiques, de 9 de febrer de 1939. BOE del 13 de febrer de 1939. Pàg. 824-847.

⁵¹⁹ Álvaro Dueñas, Manuel. “*Por ministerio de la ley y voluntad del Caudillo*”. *La Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006. Pàg. 98-99.

⁵²⁰ Vegeu Berdugo, Ignacio. “Derecho represivo en España bajo la dictadura franquista (1939-1975)”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*. Núm. 3. 1981. Pàg. 97 a 128. Vegeu també les citades obres de Cano, Juan. *La política judicial del régimen de Franco...* Cit. i de l'historiador Álvaro Dueñas, Manuel. “*Por ministerio de la ley...* cit.

eren els pilars d'una llei denominada d'excepció que transformava l'enemistat bèl·lica en un dret penal de combat⁵²¹.

La Llei per a la Repressió de la Maçoneria i el Comunisme⁵²² s'alça com un dels majors exemples del Dret Penal d'autor en l'era del franquisme i un exemple més de l'aplicació del dret penal de l'enemic⁵²³. Es constituïen com figures delictives la pertinença a la maçoneria, al comunisme i altres societats clandestines que en cap moment es definien, deixant absolutament obert l'objecte de criminalització. Al no definir-se exactament quines organitzacions o postulats ideològics quedaven il·legalitzats, el govern franquista podia en qualsevol moment afegir a les organitzacions maçòniques o comunistes qualsevol altre que cregués necessari (art. 1 de la Llei). El patrimoni d'aquestes organitzacions considerades il·legals, quedava adscrit a la jurisdicció de Responsabilitats Polítiques (art. 2). La confiscació de patrimoni i les penes de presó a més de 20 anys pels culpables i més de 12 anys pels cooperadors assimilen aquesta concepció del dret penal i pràctica del dret penal d'autor a la concepció que de l'aplicació del dret penal n'han fet els operadors jurídics més importants en el tram final del procés⁵²⁴.

La Llei de 12 de juliol de 1940, a partir de la qual es restablia el Codi de Justícia Miliar⁵²⁵, significava la legalització en temps de pau de l'"hiperextensió" del fur militar a partir de la implementació de fórmules d'enjudiciament previstes per contextos de guerra⁵²⁶. La reducció de garanties processals i de terminis pel processat, permetien als

⁵²¹ Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* cit. Pàg. 41.

⁵²² Llei d'1 de març de 1940, sobre repressió de la Maçoneria i el Comunisme. BOE núm. 69, de 2 de març de 1940. Pàg. 1537 a 1539.

⁵²³ Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* Op. cit. Pàg. 49. Vegeu també en un pla més general, Gómez Martín, Víctor. *Derecho penal de autor*. València: Tirant lo Blanch. 2007.

⁵²⁴ De fet, tampoc cal anar al tram final del procés. El que s'ha conegut com "Els papers de Salamanca" respon a la documentació espoliada a la Generalitat de Catalunya i a organitzacions, entitats i particulars catalans per les forces franquistes a partir del gener de 1939. Aquesta documentació ha estat dipositada a l'Arxiu Històric Nacional de Salamanca d'ençà de 1940. Ja en l'època democràtica, l'Estat espanyol s'ha mostrat reticent a retornar als seus legítims propietaris el patrimoni espoliat, malgrat que a partir de l'any 2005 es va produir un tímid retorn d'alguns documents, però la realitat és que avui, aquest retorn encara continua incomplet. Sobre aquesta problemàtica vegeu: Cruanyes, Josep. *Els papers de Salamanca: l'espoliació del patrimoni documental de Catalunya (1930-1939)*. Barcelona: Edicions 62. 2003.

⁵²⁵ Llei de 12 de juliol de 1940, restablint, en tot el seu vigor, el Codi de Justícia Miliar amb la redacció que tenia el 14 d'abril de 1931, sense altres modificacions que les introduïdes per la Llei de 25 de juliol de 1935. BOE núm. 205 de 22 de juliol de 1940. Pàg. 5102 a 5103.

⁵²⁶ Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* Cit. Pàg. 55.

jutges i fiscals gaudir de major capacitat inquisitiva i aplicar una major severitat de penes de presó i responsabilitats econòmiques. Després, la Llei per a la Seguretat de l'Estat⁵²⁷ fixarà un ampli ventall de tipus delictius que quedaran sota aquesta jurisdicció militar i que regularan la pena de mort com a única pena a imposar. Aquesta norma venia a juridificar una de les obsessions del règim franquista: fixar un conjunt de tipologies penals que sancionessin greument conductes que atemptessin contra el prestigi i la seguretat de l'Estat. Es buscava, doncs, condemnar tota forma de rebel·lar-se contra el poder assolit.

7.1.3.2.- Policia política i delicte de rebel·lió.

Les Lleis de 2 de març de 1943⁵²⁸ implicaven que el principal instrument de repressió del règim –l'aplicació del Codi de Justícia Militar– iniciava una nova etapa punitiva en la qual ja no era necessari l'apel·lació a l'estat de guerra per aplicar la legislació castrense. En aquesta concepció de la repressió del dissident va assolir un paper molt rellevant l'aprovació de dues mesures dirigides a regular el delicte de rebel·lió militar⁵²⁹: la Llei que fixa la nova tipologia penal de la rebel·lió, denominada “*Rebelión. Definición y Sanción. Modifica los artículos 237 a 242 del Código de Justicia Militar y los 128 a 135 del Código Penal de Marina*” i que queda subtítolada “*Rebelión Militar: hechos que constituyen este delito*”. De fet, la repressió franquista, ja des dels seus inicis, es va fonamentar “[...] en una aplicació generalitzada y analògica del delicto de rebelión militar ya prevista en el Bando de 28 de julio y que, concluida la guerra, se aplicó a conductas carentes por completo de relevancia política⁵³⁰”.

La nova tipificació de la rebel·lió serà, doncs, l'instrument legal a partir del qual perseguir i reprimir l'oposició i la dissidència reforçant l'aplicació contra delictes

⁵²⁷ Ley para la Seguridad del Estado, de 29 de març de 1941. BOE núm. 101, d'11 d'abril de 1941. Pàg. 2434 a 2444.

⁵²⁸ Llei de 2 de març de 1943, de modificació del delicte de rebel·lió militar. BOE núm. 75, de 16 de març de 1943. Pàg. 2383 a 2384. I Llei de 2 de març de 1943 per la qual s'equiparen al delicte de rebel·lió militar les transgressions d'ordre jurídic que tinguin una manifesta repercussió en la vida pública. BOE núm. 75, de 16 de març de 1943. Pàg. 2384 a 2385.

⁵²⁹ Vegeu, en aquest sentit, l'interessant estudi de Martínez Cuevas, Maria Dolores. *La suspensión individual de derechos y libertades fundamentales en el ordenamiento constitucional español*. Granada: Editorial Comares. 2002.

⁵³⁰ Jiménez Villarejo, Carlos i Doñate Martín, Antonio. *Jueces, però parciales. La pervivencia del franquismo en el poder judicial*. Barcelona: Ediciones de pasado & presente. 2012. Pàg. 51.

polítics posteriors a la Guerra Civil. Sense voluntat d'aprofundir en la nova tipificació de la rebel·lió, interessa destacar que aquesta tipologia de delictes serà construïda de forma extraordinàriament àmplia a fi i efecte d'equiparar-la a la resta de delictes polítics i socials, pel temor del règim franquista que la segona Guerra Mundial –i un resultat contrari a les forces de l'Eix– impulsessin a l'oposició interior⁵³¹. Traiem a col·locació aquesta adulteració del delictes de rebel·lió en la mesura que durant la fase final del procés sobiranista es caurà, per part dels operadors polítics i judicials més rellevants, en una tècnica punitiva similar. Com apunta Ignacio Tébar, reputats catedràtics de dret penal afins al règim, com José Maria Rodríguez Devesa –que va estar actiu a les aules fins ben entrats els vuitanta– van justificar la excepcionalitat com a font del dret, fet que obria la porta a una condemna a pena de mort sempre que els tribunals ho consideressin just⁵³². En el fons es buscava –tant abans com ara– que actuacions de naturalesa política passessin a ser tipificades com a delictes de rebel·lió.

En paral·lel, el règim també va anar aprovant altres mesures per assegurar la repressió com ara la creació de la Direcció General de Seguretat (DGS), que depenia orgànicament dels serveis d'informació de la policia militar, el SIMP. Aquesta gaudia de quatre grans comissaries generals: Fronteres, Informació, Ordre Públic i Identificació⁵³³. L'estreta col·laboració que van tenir la DGS i la Gestapo, iniciada l'any 1937 en motiu de la creació de la instrucció de la policia espanyola per part d'un equip sota les ordres de Heinz Jost (que fou sentenciat a mort en els judicis de Nüremberg per les atrocitats comeses a Rússia), coronel de les SS i Cap de la Oficina d'Intel·ligència Estrangera del *Sicherheitsdienst* (SD), va contribuir a crear una situació de terror⁵³⁴. L'equip de Host va quedar incorporat al Ministeri d'Ordre Públic, aleshores de recent creació, del qual n'era el màxim dirigent el General Severiano Martínez Anido, conegut, en paraules de Paul Preston, per la seva impietat com a Governador Civil de Barcelona a principis dels anys vint coincidint amb la instauració de la Llei de Fugues.

⁵³¹ Babiano, José; Gómez, Gutmaro; Macho, Antonio Míguez i Tebar, Javier. *Verdugos impunes...* Cit. Pàg. 81.

⁵³² Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* Cit. Pàg. 64. Per una visió general del delictes de rebel·lió de l'època, vegeu Fernández Asiaín, Eugenio. *El delito de Rebelión Militar. Estudio sistematico del delito: comentado, concordado y anotado con la Jurisprudencia correspondiente; con la nueva Ley modificativa y las ultimes disposiciones dictadas sobre el mismo*. Madrid: Instituto Editorial Reus. 1943.

⁵³³ Llei de 23 de setembre de 1939. BOE núm. 269. Pàg. 5334.

⁵³⁴ Preston, Paul. *El holocausto español...* Cit. Pàg. 633.

Les forces encarregades directament de la repressió gaudien d'estructura militar i eren cossos plenament militars: la Guàrdia Civil, la Policia Armada, la pròpia policia política i la Brigada d'Investigació Social, més endavant coneguda com a Brigada Político Social. En aquest sentit, la DGS –encarregada directament de la Policia Armada i de la Brigada d'Investigació Social– estenia les seves competències jurídic-administratives per tota l'administració perifèrica de l'Estat; esdevenint una policia militar *de facto*, fet que va durar tota la dictadura. Els directors de la DGS sempre van ser militars i el seu nucli organitzatiu bàsic van ser les Brigades; sobretot la referida Brigada Político Social que va transformar-se en una policia preventiva amb gran poder de repressió i coacció molt activa sobretot a les acaballes del franquisme⁵³⁵.

7.1.3.3.- *Jurisdiccions especials i cultura de l'excepcionalitat.*

Un element imprescindible per entendre els procediments d'extermini físic i moral de l'enemic polític és l'estructura inquisitorial que va teixir el franquisme, de la qual formaven part un xarxa d'intercanvi permanent d'informació participada per entitats tant diverses com la Delegació de l'Estat per a la Recuperació de Documents, els Consells de Guerra, les Comissions de Depuració, les alcaldies, la Falange, la Guardia Civil, l'Església, delators particulars, etc⁵³⁶. En aquest conglomerat de naturalesa inquisitorial no faltaven els dos grans tribunals d'excepció que va forjar el règim: el *Tribunal de Responsabilidades Políticas* i el *Tribunal Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo*.

Ambdós tribunals van consolidar la doctrina de l'enemic intern; característica del militarisme present en gran part dels tribunals del franquisme. En la mesura que eren tribunals excepcionals, eren de representació mixta. La presidència sempre estava en mans de l'Exèrcit. Els altres estaments representats eren el Partit (FET y de las JONS) i la magistratura. En relació a la magistratura, tant el Tribunal de Responsabilitats Polítiques com el Tribunal Especial de Repressió de la Maçoneria i el Comunisme van significar la implicació de la judicatura en la repressió política més brutal i en

⁵³⁵ Sobre el funcionament, paper i rellevància en la repressió de la dissidència de la Brigada Político Social a les acaballes del franquisme vegeu l'obra de Casanellas, Pau. *Morir matando. El franquismo ante la práctica armada*. 1968-1977. Madrid. Catarata. 2014.

⁵³⁶ Portilla, Guillermo. *La consagración del derecho penal de autor durante el franquismo. El Tribunal Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo*. Granada: Editorial Comares. 2010. Pàg. 5.

l'aplicació del dret penal d'autor. A més, la presència de jutges i magistrats afegia un element útil per donar l'aparença que existien realment garanties processals pels inculpats. Per consegüent, la magistratura operava com a estament que ajudava a blanquejar el règim davant la ciutadania⁵³⁷. La presidència del Govern era l'organisme de “coordinació i enllaç” entre els diferents poders i departaments implicats.

Però per entendre bé els aparells repressors, cal posar la mirada, encara que sigui molt succintament, en els seus presidents. En els rostres de la persecució ideològica del règim. Manuel Álvaro Dueñas traça un paral·lelisme entre els dos presidents del Tribunal Nacional de Responsabilitats Polítiques que dibuixa perfectament els trets comuns de la personalitat creuant-los amb els objectius buscats pel règim. Diu que entre Enrique Suñer i Wenceslao González Oliveros es donen una sèrie de coincidències que no són casuals: “[...] *su condición de catedráticos de universidad, su tradicionalismo católico y nacionalista, su inquina hacia la Institución Libre de Enseñanza, su vinculación al régimen primorriverista, su condición de “perseguidos” al proclamarse la República, su escasa significación en la vida política del periodo republicano, su contribución a la justificación ideológica de la guerra civil como cruzada contra la anti-España y su adhesión pública y sin fisuras al nuevo Regimen y a Franco*⁵³⁸”.

Hi ha un tret que Paul Preston destaca de Wenceslao González Oliveros: era “[...] *un pronazi que se había distinguido por la persecución encarnizada contra la lengua y la cultura catalanas*⁵³⁹”. El professor Josep Maria Solé i Sabaté també destaca que el mandat de González Oliveros al capdavant del Govern Civil de Barcelona – nomentament que es formalitzarà al juliol de 1939– coincidirà amb el període més repressiu de la postguerra a Catalunya. El 85 per 100 de les execucions portades a terme a la província de Barcelona coincidiran amb el seu mandant, inclosa la del President de la Generalitat Lluís Companys⁵⁴⁰. Álvaro Dueñas dona compte de l'anticatalanisme de

⁵³⁷ Vegeu en aquest sentit Álvaro Dueñas, Manuel. “Los militares en la represión política de la postguerra: la jurisdicción especial de responsabilidades políticas hasta la reforma de 1942”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 69. Julio-septiembre 1990. Pàg. 149. També d'Álvaro Dueñas, Manuel. “El decoro de nuestro aire de familia”. Perfil político e ideológico de los presidentes del Tribunal Nacional de Responsabilidades Polítiques”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 105. Julio-septiembre 1999. Pàg. 147-173.

⁵³⁸ Álvaro Dueñas, Manuel. “El decoro de nuestro aire de familia...”. Cit. Pàg. 148.

⁵³⁹ Preston, Paul. *El holocausto español...* Cit. Pàg. 656.

⁵⁴⁰ Solé i Sabaté, Josep Maria. *La repressió franquista a Catalunya. 1938-1953*. Barcelona: Edicions 62. 1985. Pàg. 97. Vegeu també Álvaro Dueñas, Manuel. “El decoro de nuestro aire de familia...”. Cit. Pàg. 168.

González Oliveros quan, citant l'historiador i polític Josep Benet, el president del Tribunal de Responsabilitats Polítiques considerava la qüestió catalana com una de les causes fonamentals de la tragèdia espanyola⁵⁴¹. Una línia ideològica similar presentava l'ideòleg de la Llei i, en conseqüència, del Tribunal de Repressió de la Maçoneria i el Comunisme, Isaías Sánchez Tejerina⁵⁴². Un ferm defensor de la pena de mort; més i tot: la considerava insubstituïble, intimidant i exemplar, sempre que no s'incorri en l'error de l'indult i s'executi ràpidament⁵⁴³.

Ja en la segona etapa del franquisme, sobretot amb l'aparició dels nous moviments socials que desparten, a mitjans dels anys seixanta i dins un context internacional més mobilitzat i actiu, el règim es veu obligat a introduir variacions en el model repressiu. Això no treu, però, que el principal protagonisme en la repressió va continuar sent l'Exèrcit. Aquest va ser, durant tota la dictadura, un element fonamental pel manteniment del Règim i va gaudir d'un protagonisme, també determinant, durant la Transició. En aquest sentit, un instrument clau en la maquinaria coactiva de l'Estat sobre la població va ser la utilització desmesurada de les jurisdiccions especials; i molt concretament de la jurisdicció militar per jutjar activitats merament polítiques. La seva utilització, sobretot a finals dels seixanta complint la funció encomanada de repressió i consolidació del règim, resulten fonamentals per entendre el franquisme com un dels sistemes repressius de major duresa, intensitat i persistència del Segle XX⁵⁴⁴.

Tanmateix, com escriu el professor i magistrat Juan José del Àguila, les jurisdiccions especials pretenien reproduir un regim de justícia propi de l'Edat Mitjana, amb tribunals designats i controlats des del poder que feien la funció de servidors de la ideologia del règim⁵⁴⁵. També va resultar decisiva l'ampliació conceptual de rebel·lió a

⁵⁴¹ Álvaro Dueñas, Manuel. "El decoro de nuestro aire de familia...". Cit. Pàg. 168. El llibre de Josep Benet al qual fa referència l'autor és *Catalunya sota el règim franquista*. Barcelona: Editorial Blume. 1979.

⁵⁴² Sobre la influència de Sánchez Tejerina en la gènesis de la Llei sobre la Repressió de la Maçoneria i el Comunisme vegeu Portilla, Guillermo. *La consagración del derecho penal de autor...* Cit. Pàg. 27 a 31.

⁵⁴³ En relació a les ideologies feixistes de Sánchez Tejerina vegeu el treball de Ferré Olivé, Juan Carlos. "Universidad y Guerra Civil". *Lección inaugural del Curso Académico 2009-2010*. Universidad de Huelva. 2009. Pàg. 25 a 30.

⁵⁴⁴ Babiano, José; Gómez, Gutmaro; Macho, Antonio Míguez i Tebar, Javier. *Verdugos impunes...* Cit. Pàg. 119. Sobre la funció repressora de l'Exèrcit vegeu Gil Vico, Pablo. *La noche de los generales. Militares y represión en el régimen de Franco*. Barcelona: Ediciones B. 2005.

⁵⁴⁵ Vegeu Del Àguila, Juan José. *El TOP, la represión de la libertad (1963-1977)*. Barcelona: Editorial Planeta. 2001. Pàg. 16.

partir de la qual subsumir qualsevol conducta que expressés actitud de rebuig i oposició a la dictadura⁵⁴⁶.

Amb la creació del Tribunal d'Ordre Públic⁵⁴⁷ l'any 1963 –llavor del que després seria l'Audiència Nacional– es dotava al règim d'un instrument d'excepcionalitat jurídica atès que es continuava exercint la repressió i la persecució de la dissidència, però ara des de la via civil. És a dir, es produïa la repressió *civilitzada* en substitució de la repressió *militaritzada*; però repressió al cap i a la fi atès que es jutjaven com a delictes el simple exercici de drets. Però amb el TOP, malgrat que es busca una vegada més la forma de legitimar el sistema i millorar la seva imatge internacional, no deixa de ser una jurisdicció de naturalesa especial i política, en la qual es jutjaven conductes polítiques, i que confirmava la nul·la separació entre el poder judicial i el govern. No ens volem avançar, atès que sobre el paper de la judicatura en la repressió de l'enemic hi dedicarem un apartat sencer.

Aquesta situació que s'ha descrit no és aliena a la política d'avui. La resposta al procés, com es veurà en les pàgines finals d'aquest treball, s'ha construït sobre la base d'una criminalització de la conducta dels líders socials i polítics de l'independentisme basada en un relat violent que subsumeix la realització d'un referèndum declarat nul i d'una declaració parlamentària d'independència també acumulada en un delictes de rebel·lió. Aquest tipus penal, de clara naturalesa violenta, és el punt de partida d'un macroprocés penal per perseguir i empresonar l'independentisme a partir d'un relat o teorema, en paraules del periodista Enric Juliana, on la violència narrada d'una forma atípica justifica la presó provisional dels líders independentistes catalans⁵⁴⁸.

7.1.4.- La “cruzada” contra el separatisme.

Hem parlat de la importància de l'Exèrcit en el seu paper per eliminar la dissidència política de forma extremadament violenta. Però un anàlisi dels referents ideològics del franquisme en el sentit que hem encetat no quedaria complert sense explicar el paper i la influència ideològica de l'Església catòlica en tant que pilar

⁵⁴⁶ Jiménez Villarejo, Carlos i Doñate Martín, Antonio. *Jueces, però parcials...* Cit. Pàg. 52.

⁵⁴⁷ Llei 154/1963, de 2 de desembre de 1963, de creació del Tribunal i Jutjats d'Ordre Públic.

⁵⁴⁸ Juliana, Enric. “El relat de la Catalunya violenta”. *La Vanguardia*. 13 d'abril de 2018.

fonamental en el qual es va recolzar la dictadura. La qüestió religiosa, com explica Paul Preston, va ser un dels factors decisius per estimular la violència de la dreta nacionalista espanyola conservadora. En la mesura que el relat sobre les teories que demonitzaven les esquerres i els liberals; teories a partir de les quals s'argumentava que aquests “*no eran españoles, ni casi humanos, elementos que suponían una amenaza para la existencia de la nación y que, por tanto, debían ser exterminados*”⁵⁴⁹, van triomfar i es van fer un lloc destacat entre el llenguatge de l'Església espanyola⁵⁵⁰. Va ser en aquest sentit que la jerarquia catòlica espanyola va legitimar la sublevació contra el règim republicà, legal i legítim, definint la gesta dels colpistes com una “Cruzada”⁵⁵¹. O sigui: una *creuada* en defensa de la civilització cristiana i en contra de l'enemic “separatista”.

Aquest concepte no és menor. El franquisme, a partir dels seus ideòlegs més destacats, van partir d'una concepció *teològica* o *iusnaturalista* de la Guerra. Tornem altre cop a Carl Schmitt en la mesura que la Guerra –qualsevol guerra– és un conflicte o procés tràgic davant el qual un únic espectador pot decidir el seu desenllaç: Deu o allò Absolut. Seguint a Schmitt, durant la Guerra es suspenen totes les normes jurídiques, per la qual cosa la solució passa, forçosament, per una instància fora del Dret positiu: la voluntat de Deu o la formulació d'un miracle (Teologia Política)⁵⁵². D'aquí que la Guerra Civil espanyola sigui vista com una *creuada* o com una “Guerra Santa Cristiana”. I per això es va instaurar una “teologia de la reconquesta” a partir de la qual

⁵⁴⁹ Preston, Paul. *El holocausto español...* Cit. Pàg. 38.

⁵⁵⁰ És necessari aclarir que en aquest apartat volem diferenciar el paper de l'Església espanyola i la seva relació amb el franquisme del paper que va tenir l'Església catalana. S'ha arribat a afirmar –i entre els que ho han fet destaca l'historiador Hilari Ragner– que l'ocupació militar de Catalunya d'ençà de 1936 també va tenir caràcter eclesiàstic. De forma que –i seguim amb Ragner– si al 1936 l'Església catalana va ser perseguida per “Església”, al 1939 va ser perseguida per “catalana”. Vegeu Ragner, Hilari. “La oposició cristiana al franquismo en Cataluña”. A Ortiz Heras, Manuel i González, Damián. A. (Coords.) *De la cruzada al desenganche: la Iglesia española entre el franquismo y la transición*. Madrid: Silex. 2011. Pàg. 162-166.

⁵⁵¹ Com explica Luís López Villaverde, el propi concepte de “cruzada” va provocar controvèrsies dins el franquisme. “[...] Desde la revista Escorial, dirigida por Rudruejo y Lain, el sector más pronazi se negaba a usarlo por sus connotaciones religiosas y prefería la expresión de alzamiento “glorioso”. Sin embargo, dentro de la Falange acabó triunfando la tesis de su sector católico. La crisis falangista quedó zanjada en febrero de 1942, cuando su órgano supremo, el madrileño diario Arriba, reivindicó el término religioso”. López Villaverde, Ángel Luís. *El poder de la Iglesia en la España contemporánea*. Madrid: Catarata. 2013. Pàg. 138.

⁵⁵² Schmitt, Carl. *Teología política*. Madrid: Trotta. 2009. Vegeu, també, López García, José Antonio. *Estado y Derecho en el Franquismo. El Nacional Sindicalismo: F. J. Conde y Luis Legaz Lacambra*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1996. Pàg. 90-91.

l'Església va imposar les tesis més integristes i va reinterpretar a la seva manera i segons els seus interessos, el concepte de nació espanyola⁵⁵³.

Per altra banda, la cúpula dels clergues catòlics van deixar clar el seu posicionament en la *Carta col·lectiva de l'episcopat espanyol al món sencer en motiu de la guerra d'Espanya*, d'1 de juliol de 1937, en la qual definien el Moviment com a nacional⁵⁵⁴. La semàntica, en aquest punt, és important. Ho és en la mesura que l'aixecament militar de 1936 va anar derivant de pronunciament militar fins assolir els atributs d'aixecament nacional. Sense anar més lluny, un dels ideòlegs més importants del règim –ens referim en aquest punt al ja citat Luís Legaz Lacambra– va intentar vincular el caràcter totalitari del règim amb la vessant nacional abans explicada. Com diu López García, Legaz sentia un especial interès per la formulació religiosa del *Nuevo Estado*, per la qual cosa entenia que la religió era el valor polític més autènticament nacional⁵⁵⁵.

Abril de 1939. Franco va rebre un telegrama del Papa Pío XII felicitant-lo per la victòria en la Guerra i confirmant-lo com fill predilecte de l'Església. Es soldava aquesta legitimitat catòlica i començava a forjar-se el què es coneixeria com a *nacionalcatolicisme*. I el nacionalcatolicisme va acabar quallant com la ideologia a partir de la qual es va subjectar la dictadura franquista quan més ho necessitava per la seva pròpia supervivència. A partir d'aquesta comunió es crea una situació de simbiosi

⁵⁵³ López Villaverde, Ángel Luís. *El poder de la Iglesia...* Cit. Pàg. 129. Una perspectiva més contundent que la decimonònica “unitat catòlica d'Espanya”.

⁵⁵⁴ Concretament, la Carta s'expressava en aquests termes (conclusió setena): “*Damos ahora un esbozo del movimiento llamado "nacional". Creemos justa esta denominación. Primero por su espíritu; porque la nación española estaba dissociada, en su inmensa mayoría, de una situación estatal que no supo encarnar sus profundas necesidades y aspiraciones; y el movimiento fue aceptado como una esperanza en toda la nación; en las regiones no liberadas solo espera romper la coraza de las fuerzas comunistas que la oprimen. Es también nacional por su objetivo, en cuanto tiende a salvar y sostener para lo futuro las esencias de un pueblo organizado en un Estado que sepa continuar dignamente su historia. Expresamos una dignidad y un anhelo general de los ciudadanos españoles; no indicamos los medios para realizarlo.*

El movimiento ha fortalecido en sentido de patria, contra el exotismo de las fuerzas que le son contrarias. La patria implica una paternidad; es el ambiente moral, como de una familia dilatada, en que logra el ciudadano su desarrollo total; y el movimiento nacional ha determinado un corriente de amor que se ha concentrado alrededor del nombre y de la sustancia histórica de España, con aversión a los elementos forasteros que nos acarrearón la ruina. Y como el amor patrio, cuando se ha sobrenaturalizado por el amor a Jesucristo, nuestro Dios y Señor, toca las cumbres de la caridad cristiana. Hemos visto una explosión de verdadera caridad que ha tenido su expresión máxima en la sangre de millares de españoles que la han dado a grito de ¡Viva España! “¡Viva Cristo Rey!”. Vegeu Carta col·lectiva de l'episcopat espanyol al món sencer en motiu de la guerra d'Espanya, d'1 de juliol de 1937.

⁵⁵⁵ López García, José Antonio. *Estado y Derecho en el Franquismo...* Cit. Pàg. 75. L'autor cita l'obra de Legaz Lacambra, Luís. *Introducción a la Teoría del Estado...* Cit.

total entre el règim i l'Església. És a partir d'aquesta correlació d'interessos creuats que l'Església passa a exercir el poder en totes les seves dimensions: el poder formal, a partir de concebre les relacions socials com a relacions de força; el poder real, a partir del control del discurs i del pensament; i el poder simbòlic, a partir d'exercir funcions de coneixement i reconeixement⁵⁵⁶. Més i tot: l'Església passa a exercir –segons paraules de l'historiador Ángel Luís López Valverde– una de les formes de venjança eclesiàstica més cruels: participar activament en els processos de depuració política, ja fos administrant silencis o ja fos denunciant servint-se del coneixement privilegiat dels seus feligresos⁵⁵⁷. S'aplicava, així, una forma de control social per exercir la repressió que passava des d'expedir certificats de bona conducta fins a la presència d'eclesiàstics en el món educatiu.

Durant els anys quaranta i cinquanta, les relacions entre el poder polític i el poder eclesiàstic van ser de total col·laboració. El segon va legitimar, com s'ha explicat, el règim mentre que aquest oferia nous privilegis als vells privilegis que l'Església recuperava. Alhora, el poder eclesiàstic assolí un paper decisiu i hegemònic en la mobilització de masses que oferien recolzament al nou Estat confessional. S'imposava així el nacionalisme conservador i catòlic que va desplegar un discurs de tonalitats essencialistes que lloava i defensava una Espanya única. Aquest discurs d'unitat de l'Estat es servia d'una retòrica imperialista al voltant de la "hispanitat"; concepte que va acabar derivant en un calendari en el qual quedaven subratllades dates d'exaltació patriòtica com el 18 de juliol o el 12 d'octubre. Els enemics del règim –com el nacionalisme català o, més ben dit, sobretot el nacionalisme català– passaven a ser-ho, també, d'Espanya. I en tant que enemics d'Espanya, també ho eren del catolicisme.

D'aquí que el nacionalcatolicisme –o en la seva accepció més religiosa, la "cruzada"–, després de la mort del dictador, passés a estar vinculat al nacionalisme espanyol i de la dreta nacionalista espanyola com un fenomen accessori però necessari per entendre aquests dos conceptes vinculats a Espanya: la seva dimensió nacional i l'espai polític ubicat a la dreta de l'electorat. Però hi ha un altre factor que destaca el

⁵⁵⁶ López Villaverde, Ángel Luís. *El poder de la Iglesia...* Cit. Pàg. 129.

⁵⁵⁷ López Villaverde, Ángel Luís. *El poder de la Iglesia...* Cit. Pàg. 133.

professor José Manuel Cuenca Toribio en relació al nacionalcatolicisme: la seva concepció com una forma extrema de politització de la religió⁵⁵⁸.

7.1.5.- *La importància del Dret Administratiu en la cultura jurídica franquista.*

Mentre que el Dret Polític tenia com a objectiu la legitimació de la dictadura i la formació política dels quadres franquistes, el Dret Administratiu va contribuir a assentar la cultura jurídica del franquisme. Com explica Javier San Andrés, “*los recelos de la dictadura hacia toda forma de reflexión sobre la naturaleza del Estado colocaban al Derecho Administrativo, por oposición al político, en una posición privilegiada*”⁵⁵⁹. Efectivament, el Dret Administratiu va ser concebut com una branca del saber jurídic de clara vocació imperialista, suficientment neutre des del punt de vista tècnic per oferir solucions jurídiques als problemes de l'Estat i del seu règim polític i la relació entre Estat i ciutadania⁵⁶⁰.

D'aquesta manera s'alçava una concepció del dret –i també de la política– que s'arrossegarà al llarg del procés independentista: la concepció normativista franquista de l'Estat. S'adoptava –i s'adopta encara avui– una posició tecnicista i aliena a qualsevol mena de crítica cap a la pràctica política governamental⁵⁶¹; sempre que aquesta desplegui els seus efectes a partir dels postulats d'una norma jurídica. Sens dubte, aquesta concepció del dret estava en la base d'una fòbia de la dictadura cap a l'Estat de Dret –malgrat que la invocació a l'Estat de Dret estava molt present en l'oratória de les elits polítiques i en la jurisprudència del Tribunal Suprem–, el parlamentarisme i el constitucionalisme; elements que estaven en la base de la política i del dret que havia caracteritzat la Segona República.

⁵⁵⁸ Cuenca Toribio, José Manuel. *Nacionalismo, franquismo y nacionalcatolicismo*. Madrid. Editorial Actas. 2008.

⁵⁵⁹ San Andrés Corral, Javier. “El Derecho Político en la universidad nacionalcatolica...” Cit. Pàg. 823.

⁵⁶⁰ San Andrés Corral, Javier. “El Derecho Político en la universidad nacionalcatolica...” Cit. Pàg. 823. L'autor cita a Nieto, Alejandro. “Gallego Anabitarte, Alfredo. Formación y enseñanza del Derecho Público en España (1769-2000). Un ensayo crítico. Madrid: Marcial Pons. 2002. (reseña) a *Revista de Administración Pública*. Núm. 161. 2003. Pàg. 545 a 552.

⁵⁶¹ San Andrés Corral, Javier. “El Derecho Político en la universidad nacionalcatolica...” Cit. Pàg. 799.

Un nom destaca per damunt del demés en el camp del Dret Administratiu: Antonio Royo Villanova⁵⁶². Malgrat que com administrativista estava d'acord amb una idea de descentralització administrativa de l'Estat espanyol; com polític profundament anticatalanista va lluitar amb totes les seves forces contra les aspiracions catalanes. De fet, el seu furibund anticatalanisme el va transformar en un polític molt popular durant la Segona República. Royo Villanova va utilitzar tots els seus coneixements i la seva experiència jurídica, docent i política per fer avortar l'Estatut d'Autonomia de Catalunya⁵⁶³. Tal va ser la seva vehemència en la defensa de la unitat d'Espanya i la seva intransigència en qualsevol sort de reconeixement d'autogovern, que durant els debats parlamentaris acusava de traïdor a la pàtria, de claudicació i covardia a aquells polítics que col·laboressin amb els diputats catalans per desplegar la descentralització territorial de l'Estat en el que es va conèixer com Estat integral⁵⁶⁴.

Però retornant al Dret Administratiu del franquisme, caracteritzat com una disciplina jurídica en la qual importava la construcció legalista i no el substrat crític de la norma, val a dir que tal consideració es va veure confirmada en la reforma del pla d'estudis operada l'any 1953. Ja aleshores, un jurista que amb el temps assoliria força rellevància pública i doctrinal, Eduardo Garcia d'Enterría, va qüestionar la tradició liberal dels estudis jurídics vigents des del Segle XIX. Per Garcia de Enterría el Dret Administratiu estava cridat a assolir un paper hegemònic davant d'altres disciplines com el Dret Polític o la Filosofia del Dret, potencialment més crítiques amb el paper que havia d'assolir el govern o l'Estat. A partir dels anys cinquanta el paper dels administrativistes serà especialment rellevant en quant al desenvolupament normatiu del l'Estat franquista. Es dissenyarà una sort d'Estat de Dret administratiu⁵⁶⁵ amb

⁵⁶² Dos obres de Royo Villanova són imprescindibles per entendre i analitzar el seu fervor, mai dissimulat i sempre lloat pels seus deixebles o admiradors, anticatalanista (es detecta, dels seus escrits i discursos una autèntica catalanofòbia) i la seva lluita, ideològica i política, contra allò que denominava amb menyspreu com a separatisme. Vegeu, en aquest sentit, Royo Villanova, Antonio. *El problema catalán. Impresiones de un viaje a Barcelona*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez. 1908 i *Un grito contra el Estatuto*. Madrid: Sociedad Administrativa de Ediciones Literarias. 1932.

⁵⁶³ Pich, Josep; Contreras, José i Pastrana, Juan. "A sangre y fuego. Antonio Royo Villanova, maestro de administrativistas y de anticatalanistas". *Historia Contemporánea* 51. 2015. Pàg. 629.

⁵⁶⁴ Pich, Josep; Contreras, José i Pastrana, Juan. "A sangre y fuego...". Pàg. 629-630.

⁵⁶⁵ La denominació d'Estat de Dret Administratiu és autoria de Fernando Garrido Falla, catedràtic de l'assignatura de Dret Administratiu des de l'any 1951. Garrido Falla va ser el màxim exponent de l'anomenada *Generació del 50* a la qual també van pertànyer altres col·laboradors de la càtedra de Segismundo Royo-Villanova com els professors Enrique Serrano Guirado i Jesús González Pérez. Vegeu, en aquest sentit, Chinchilla, Carmen. "Dos grandes momentos en cien años de Derecho Administrativo: la

l'aprovació d'importants lleis com la Llei d'Expropiació Forçosa (1954), la Llei de Règim Local (1955), la Llei de la Jurisdicció Contenciós Administrativa (1956), la de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat (1957) i la de Procediment Administratiu (1958). Malgrat que aquest nou marc legal pretenia corregir una asimetria evident entre l'administració franquista i l'administrat, a la pràctica no es va rectificar el caràcter repressiu i sectari de l'administració pública de la dictadura.

El sociòleg Amando de Miguel, en l'obra *Sociología del Franquismo*; obra avui clàssica sobre les elits franquistes, dividia les etapes de govern en tres: era blava (que dividia, al seu torn, en etapa bèl·lica, autàrquica i de desplegament econòmic), tecnocràcia i funcionariat. I era en l'anàlisi de l'etapa corresponent a la tecnocràcia, però sobretot, a la del funcionariat, on el sociòleg donava compte de la importància que havien assolit –en termes de discurs ideològic– els catedràtics de Dret Polític i Administratiu⁵⁶⁶. De fet, de Miguel associava l'ascens polític del catedràtic d'Administratiu, Laureano López Rodó, al seu ambiciós pla de reforma administrativa, concretat amb la Escuela de Funcionarios de Alcalà, que pretenia esdevenir una sort d'ENA (*École Nationale d'Administration*), un prestigiós centre de formació d'alts funcionis francesos⁵⁶⁷.

El cas és que la voluntat del règim franquista era la de convertir l'Estat autoritari en un Estat de funcionaris. Malgrat que no es va arribar a implementar, els funcionaris –administrativistes en gran mesura– no es van limitar a executar ordres; van anar molt més enllà en les seves funcions. Van assolir importants quotes de poder polític fins al punt de confondre's amb les instàncies de govern⁵⁶⁸. Aquesta dada, que ara no pot semblar molt rellevant, ho serà en el moment que el Govern de l'Estat espanyol que hagi de donar resposta al procés ho faci des d'una òptica normativista; òptica que esdevé un llegat del funcionament de l'administració franquista i de la concepció

década de los cincuenta y la Constitución de 1978". A López Guerra, Luís. (et al.) *El Derecho español en el Siglo XX*. Madrid: Marcial Pons. 2003.

⁵⁶⁶ De Miguel, de fet, posava exemples de noms de catedràtics de Dret Polític i Administratiu que havien format part de les elits funcionaries de l'Estat franquista: Javier Conde, Luís Sánchez Agesta, Torcuato Fernández Miranda, Laureano López-Rodó, Villar Palasí, Manuel Fraga, Fernández Carvajal, etc. Vegeu de Miguel, Amando. *Sociología del Franquismo*. Madrid: Editorial Euros. 1975. Pàg. 110.

⁵⁶⁷ de Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. Pàg. 111.

⁵⁶⁸ de Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. Pàg. 112.

política –també lligada al procés de legitimació de l'Estat repressor franquista– que només allò legal és legítim.

7.2.- El paper de la judicatura franquista.

Una de les primeres necessitats polítiques del règim un cop assegurada la victòria en la Guerra, va ser la reconstrucció de les institucions més importants de l'Estat. La reconstrucció, inclús la creació *ex novo* d'institucions polítiques i jurisdiccionals obligava, d'acord amb la retòrica narrativa i dialèctica de l'amic-enemic, a dotar-se d'un cos d'alts funcionaris fidel a aquesta nova autoritat que suposava el govern del General Franco. En el cas de la judicatura, aquesta voluntat de forjar un poder lleial i defensor, des de les més altes instàncies de l'Estat, del règim dictatorial es va fer mitjançant la reestructuració coordinada de l'administració de justícia: es va procedir a una depuració de la judicatura i es va teixir un nou sistema de nomenament governatiu que, segons Cano Bueso, responia únicament i exclusiva, a criteris discriminatoris i discrecionals, prèvia verificació de lleialtat al “Caudillo” i a tot allò que representés l'aixecament militar del 18 de juliol⁵⁶⁹.

7.2.1.- Normalitzar la repressió de la dissidència política.

La judicatura va desenvolupar un paper fonamental en la repressió, tant clandestina com oficial, practicada pel règim franquista. No es va limitar a mantenir un silenci còmplice davant la constant i reiterada violació de drets fonamentals; va esdevenir peça fonamental de la maquinària repressiva. En aquest sentit, les elits togades van assolir participació directa en els consells de guerra i en les jurisdiccions especials que es van crear, precisament, per exercir la repressió de la dissidència política transformant la justícia en un gremi propi de l'Edat Mitjana al servei exclusiu del poder a qui servia. La invocació constant –tant en els discursos com en les sentències– a l'Estat de dret, s'erigia com un mer recurs propagandístic que, en paraules de Juan José

⁵⁶⁹ Cano Bueso, Juan. *La política judicial del régimen...* Cit. Pàg. 129. Vegeu, també, Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* Cit. Pàg. 34.

del Àguila, era buit, fals i desfasat⁵⁷⁰. L'objectiu era oferir una aparença de legalitat fent passar la legislació franquista com l'expressió d'una voluntat popular que era inexistent; fins al punt que drets tant elementals com la llibertat d'expressió estava tipificada penalment. A partir d'aquest discurs de legalitat, del qual òbviament la judicatura s'erigia com a pilar fonamental, observa –i amb raó– Paloma Aguilar, que “cuanto más oficial y “legal” haya sido la represión de la oposición, más implicada habrá estado la judicatura en ella⁵⁷¹”. És a dir: els jutges s'alçaven com un estament que blanquejava el règim.

Insistim a dir, doncs que la justícia va esdevenir un pilar fonamental de la repressió institucional, destacant la seva implicació en la jurisdicció de Responsabilitats Polítiques de 9 de febrer de 1939, i que va gaudir d'efectes retroactius fins a l'octubre de 1934⁵⁷². A més d'una participació directa en el Tribunal Especial per a la Repressió de la Maçoneria i el Comunisme i la jurisdicció de “Vagos y Maleantes”. Hi ha una frase de l'historiador Manuel Álvaro Dueñas que, per la seva contundència, mereix ser transcrita per entendre la importància del paper de la judicatura –i més concretament, de l'ús de les jurisdiccions especials– en la repressió. Escriu Álvaro Dueñas: “*Para el exterminio, no sólo ideológico sino también físico, de la “anti-España”, de la “España irredenta”, el Estado franquista se valió de las jurisdicciones especiales*⁵⁷³”. També la jurisdicció d'Ordre públic va operar com una jurisdicció especial, atès que la judicatura va prosseguir amb la repressió amb la referida creació del Tribunal d'Ordre Públic⁵⁷⁴.

⁵⁷⁰ Del Àguila, Juan José. *El TOP...* Cit. 39.

⁵⁷¹ Aguilar, Paloma. “Jueces, represión y justicia transicional en España, Chile y Argentina”. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. Vol. 71, núm. 2. Maig-Agost 2013. Pàg. 284.

⁵⁷² Vegeu, en aquest sentit, dues obres fonamentals. Lanero, Mónica. *Una milicia de la justicia. La política judicial del franquismo (1936-1945)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1996 i l'obra ja citada d'Álvaro Dueñas, Manuel. “*Por ministerio de la ley...*” Cit.

⁵⁷³ Álvaro Dueñas, Manuel. “*Por ministerio de la ley...*” Cit. Pàg. 47. El professor i magistrat Juan José del Àguila també ressalta el paper de les jurisdiccions especials com instruments de coerció i repressió de la dissidència política. Del Àguila escriu: “[...] *Las jurisdicciones especiales, y la de Orden Público lo fue, tuvieron durante el franquismo el papel y la función de ser instrumentos jurídicos institucionales, creados desde y por el poder político, para que, con técnicas coercitivas, procesales y penales, junto a otros mecanismos, sirvieran para imponerse a sus adversarios políticos y sociales mediante la violencia institucionalizada a través de la represión*”. Del Àguila, Juan José. *El TOP...* Cit. 16.

⁵⁷⁴ Destaca Paloma Aguilar que en altres dictadures de naturalesa militar, com la d'Argentina o Xile “[...] *no se creó ningún tribunal civil destinado a la represión. Resulta asombroso que el TOP fuera capaz, en los últimos años del franquismo, de dictar tantas sentencias condenatorias, y de tal dureza, por acciones que, en su mayoría, suponían el ejercicio de los derechos políticos más elementales en democracia*”. Aguilar, Paloma. “Jueces, represión...” Cit. Pàg. 289. Aquesta observació que fa Paloma Aguilar respecte del TOP serà feta, en idèntics termes, per l'independentisme arrel dels empresonaments cautelars

El pas a una justícia ordinària, segons el parer dels professors Francisco J. Bastida i Manuel Ortiz, no va significar el final de la justícia com a pilar clau de coacció i repressió de la dissidència; al contrari, més aviat es va confirmar que el paper de la justícia ordinària espanyola no es limitava a la seva funció jurisdiccional i prou. Efectivament, el món de la judicatura va col·laborar amb la dictadura franquista mitjançant un clar exercici de control social sobre la població a partir del dictat i execució de sentències en les quals es defensava clarament la ideologia franquista⁵⁷⁵.

Hi ha detalls que ens ho demostren. Per exemple, la identificació de la judicatura amb l'ideal franquista arribava fins al punt que a l'assumir el càrrec de jutge o magistrat, s'havia de formalitzar el jurament d'“*incondicional adhesión al Caudillo de España*”, fet que, com indica Mónica Lanero, no deixava gaire marge a la imparcialitat⁵⁷⁶. Una dada molt rellevant és que el jurament es comença a formular a partir de l'any 1938 pel que fa a l'ingrés de les carreres judicial i fiscal, de forma que tots els jutges, magistrats i fiscals que hereta la democràcia havien portat a terme aquest jurament. La creació de l'Escola Judicial com a eina de selecció i d'adoctrinament polític posterior, va contribuir a forjar una classe judicial conservadora, atès que sumat a les matèries jurídiques també s'ensenyava formació “moral” i “religiosa”, a més d'una concepció d'esperit de cos jeràrquic basat en l'obediència deguda al superior. Segons Mónica Lanero, la voluntat del franquisme havia estat la crear una milícia de la Justícia disposada a seguir les consignes del General Franco⁵⁷⁷.

7.2.2.- *La defensa jurisdiccional de la unitat nacional.*

La judicatura també fou un aliat valuós i, alhora, un instrument eficaç per la defensa de conceptes ubicats en el nucli dur de la ideologia franquista, com ara la unitat nacional. Aquest concepte mai havia estat –ni abans ni durant la Transició– un concepte

dels líders socials de l'independentisme Jordi Sánchez i Jordi Cuixart i part del Govern de la Generalitat per la Sala Segona del Tribunal Suprem arrel de la Declaració Unilateral d'Independència del 27 d'octubre de 2017.

⁵⁷⁵ Vegeu Ortiz, Manuel. *Violencia política en la II República y en el primer franquismo*. Madrid: Siglo XXI. 1996; Bastida, Francisco J. *Jueces y franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura*. Barcelona: Ariel Derecho. 1986.

⁵⁷⁶ Lanero, Mónica. *Una milicia de la justicia...* Cit. Pàg. 273. En un mateix sentit es formula el jurament dels primers magistrats del TOP. Vegeu Del Águila, Juan José. *El TOP...* Cit. Pàg. 283-294.

⁵⁷⁷ Lanero, Mónica. *Una milicia de la justicia...* Cit. Pàg. 269 i 272.

menor. I menys ho tornaria a ser durant el procés sobiranista en la mesura que aquest com objectiu final posar-lo en dubte o, si més no, trossejar-lo. Perquè l'arrel del procés independentista és una impugnació total al principi d'unitat. Però el principi d'unitat de l'Estat –amb la consegüent repressió per aquells que gosessin posar-lo en dubte– serà defensat des de les més diverses atalaies; sent, com es veurà en la part final d'aquest treball, la judicatura un baluard indispensable de protecció doctrinal; fet que portarà a la classe togada a assolir un fort activisme polític alineat-se amb les directrius governamentals, amb la qual cosa en alguns aspectes retornarem en aquesta època històrica. Si avui la decisió d'un jutge o magistrat no és aliena a la política o a una determinada concepció ideològica de la vida, durant el franquisme l'activisme judicial va resultar vital per defensar una idea central i inspiradora, alhora que un dels pressupostos bàsics de l'Estat franquista.

Passem, doncs, a allò concret. Quin concepte de la unitat és tenia des de la judicatura franquista? Des del punt de vista jurisprudencial, la unitat nacional era indestructible (STS 189/69), intangible (STS 42/67), indissoluble (STS 123/69) i un dels principis inspiradors de l'Estat. Aquesta unitat era, a més, *“superadora de épocas pretéritas cuyo recuerdo no es dable explorar al fomentarse, con ello, la deplorable, lamentada y dolorosa actuación de unos tendente a la destrucción de aquella”* (STS 42/67 i 170/69). Com explica Francisco J. Bastida, l'ambigüitat i l'amplitud que presentava la normativa franquista en el moment de regular la unitat nacional permetia al Tribunal Suprem *“[...] mantener una noción de unidad nacional identificada con el centralismo y asimilar las pretensiones descentralizadoras a lo que califica como deseos separatistas”*⁵⁷⁸.

La posició del Tribunal Suprem, com a màxima instància judicial de l'Estat espanyol i, en conseqüència, com a principal garant de la interpretació dels conceptes jurídics que formaven part del marc normatiu del franquisme, el va portar a assolir un activisme judicial de naturalesa clarament política, que durant el procés sobiranista tornarem a veure. L'Alt Tribunal, en època franquista, no es va limitar a protegir la unitat dels atacs dels separatistes; defensava clarament *“[...] una idea de unidad nacional al condenar lo que comúnmente se entiende como diferentes formas de concebir la unidad de la Patria: autonomía regional y federalismo”*⁵⁷⁹. Al no reconèixer

⁵⁷⁸ Bastida, Francisco J. *Jueces y franquismo...* Cit. Pàg. 71.

⁵⁷⁹ Bastida, Francisco J. *Jueces y franquismo...* Cit. Pàg. 71.

cap mena de poder polític a la regió ni cap tipus de personalitat pròpia, la judicatura considerava que qualsevol intent d'alterar aquesta dependència de la regió en relació a l'Estat, ja fos reivindicant més poder polític o el seu caràcter nacional, esdevenia un intent de trencar aquesta unitat. La conseqüència era, sovint, incórrer en delictes de rebel·lió en la mesura que s'estava profanant el cor mateix de l'Estat.

7.3.- La Transició. Canviar-ho tot per no canviar res.

Arribat a aquest punt del treball hi ha una constatació sobre la qual no en podem defugir a l'hora de fer l'anàlisi del paper que han tingut les elits franquistes durant la Transició; paper o, dit d'una altra forma, influència que seguiran mantenint sobretot en èpoques de domini polític de la dreta nacionalista espanyola. Això ha condicionat aspectes tant importants de la vida política espanyola com el propi debat territorial o les línies vermelles del debat polític. Aquesta constatació a la qual ens referim és que a l'Estat espanyol, a diferència de les altres dictadures que van tenir lloc a Europa, el franquisme no va ser derrotat. Al contrari. A l'Estat espanyol, d'acord amb el que s'ha analitzat en el punt anterior, el franquisme –i les doctrines que el van recolzar– es va imposar en les institucions, en els espais culturals, en el sistema polític, econòmic i social i, pel que aquí també interessa, en el sistema judicial. El franquisme va imposar el seu relat, part del qual ha sobreviscut. O pitjor: ha arrelat. Avui, l'imaginari col·lectiu en molts d'aquests àmbits socials continua alimentant-se de les seqüeles de la dictadura. Per aquest motiu, els espais públics estan, encara avui, farcits de signes d'exaltació de la dictadura i dels seus ideòlegs més rellevants.

Hem dit abans que hi ha elements definidors de la Transició que molt o poc condicionen el debat polític entorn el procés. El disseny institucional sorgit d'un nou marc normatiu, homologable al de les democràcies liberals europees, no ha resultat suficient per tenallar l'existència d'una “continuïtat funcional i orgànica entre l'Estat franquista i l'Estat de la nova democràcia⁵⁸⁰”. Això és el que hem vist en el capítol primer d'aquest treball.

⁵⁸⁰ Duran, Rafael. “Fortaleza del Estado y acción colectiva en el cambio de régimen. España y Portugal en perspectiva comparada”. A Baby, Sophie; Compagnon, Olivier; González, Eduardo (comps.) *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX. Europa del Sur – América Latina*. Madrid: Colección Casa Velázquez. Núm. 110. 2009.

Ara ens centrarem en tres elements també presents en la Transició, però que han estat més o menys latents durant tots els anys de consolidació de la democràcia, fins que el procés sobiranista català ha posat la democràcia espanyola davant del mirall. Aquests elements són la violència, les limitacions del debat polític i l'excés de legalitat. Violència, perquè com veurem al final d'aquest treball, aquesta ha ressorgit com a forma de combatre la dissidència i com pena de repressió. Les limitacions al debat polític perquè com es comprovarà, de determinades qüestions han estat sostretes del debat polític per no crear una fractura social. L'afany de legalitat ens ha demostrat que la Constitució és, en la praxis política, irreformable. O dit d'una altre manera: la Constitució únicament és reformable en aspectes tangencials, poc importants, sempre i quan el bipartidisme sorgit, precisament, de la Transició ho acordi en els despatxos.

Aquests tres elements als quals fem referència fan bona aquella màxima que Giuseppe di Lampedusa va plasmar al *Il Gattopardo*: canviar-ho tot per no canviar res⁵⁸¹. Canviar-ho tot perquè en la base de la Transició hi ha la voluntat de construir un nou marc constitucional que havia de permetre el pas d'una dictadura a una democràcia. Aquesta va instaurar un espai de diàleg i consens, de debat i dissens, a partir del qual s'havia de poder parlar de tot, inclús de la pròpia reforma de la Constitució. Aquesta democràcia prenia forma a partir d'unes institucions que havien de fer possible l'expressió de preferències polítiques i de discrepàncies; incloses aquelles que posaven en dubte els elements nuclears de la mateixa democràcia. És allò que el Tribunal Constitucional ha qualificat de *democràcia no militant*⁵⁸². Però no canviar res perquè el disseny real de determinades parets mestres del marc constitucional s'havien concebut des del franquisme per assegurar-se la seva pervivència. I perquè d'aspectes com la unitat de l'Estat espanyol –per no dir-ne d'altres tant o més polèmics com la Monarquia– més valia no parlar-ne per evitar fractures socials que ens retornessin a un passat d'enfrontaments i violència.

Ho explica perfectament Ignacio Sánchez-Cuenca quan analitza l'instrument jurídic que va garantir el continuisme legal entre el règim franquista i el nou règim

⁵⁸¹ Sobre el concepte lampedusià aplicat a la Dictadura i Transició, vegeu l'obra de Muniesa, Bernat. *Dictadura i Transición. La España lampedusiana. I: La dictadura franquista. 1939-1975*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona. 2005; i *Dictadura i Transición. II: La monarquía parlamentaria*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona. 2005.

⁵⁸² Sobre aquest concepte en parlarem abastament en diversos capítols d'aquest mateix treball.

democràtic⁵⁸³. En aquest afany de legalitat, com si la legalitat pogués esborrar quaranta anys de pràctiques aberrants de la dictadura, la Llei per a la Reforma Política –vuitena i darrera Llei Fonamental del sistema polític i jurídic sorgit de l'aixecament del 18 de juliol– va esdevenir l'eina que va permetre el trànsit d'un règim a un altre. Sempre –i aquesta dada també és rellevant– seguint els procediments institucionals de l'ordenament jurídic de la dictadura⁵⁸⁴. Lluny d'una ruptura, s'estava mantenint el cordó umbilical entre les dues realitats que ara passaven a ser-ne una de sola. La dita de la Transició, “de la llei a la llei”, no era res més que la necessitat que tenien els franquistes de mantenir el control de la situació; fet que els permetia modular el ritme de reformes segons la seva conveniència⁵⁸⁵. I no canviar res –i això és el més rellevant de tot– perquè els poders fàctics; aquells que des dels despatxos continuaven dirigint la política i les finances eren les elits franquistes que deixaven la interpretació del nou ordenament jurídic constitucional en mans d'una judicatura que poc temps abans havia contribuït a una brutal repressió legal sense precedents, tot jurant fidelitat, com s'ha dit, als principis del Moviment.

7.3.1.- *La impossibilitat de debat polític en torn la unitat de l'Estat espanyol com a llegat del franquisme.*

El fet que el pas d'una dictadura autoritària, repressora i violenta a una democràcia no comportés –com sol succeir amb totes les transformacions polítiques profundes⁵⁸⁶– una exigència de responsabilitats de les principals institucions civils,

⁵⁸³ Fem referència a l'obra Sánchez-Cuenca, Ignacio. *Atado y mal atado...* Cit.

⁵⁸⁴ Vegeu l'anàlisi polític i jurídic que de la Llei per a la Reforma Política en va fer Lucas Verdú, Pablo. *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*. Madrid: Tecnos. 1976.

⁵⁸⁵ Sánchez-Cuenca, Ignacio. *Atado y mal atado...* Cit. Pàg. 104. Sánchez-Cuenca cita una conferència de Manuel Fraga impartida a l'influent Club Siglo XXI l'any 1976 en la qual va revelar el veritable objectiu de les elits franquistes a l'afirmar que l'objectiu consistia en avançar mitjançant una “transició controlada”. La referència de Sánchez-Cuenca és Fraga, Manuel. “Continuidad y reforma”. *España, monarquía y cambio social*. A Club Siglo XXI (Ed.). Madrid: Fomento Editorial. Pàg. 311.

⁵⁸⁶ El politòleg Adam Przeworski ha emfatitzat el fet que a l'Estat espanyol es produeixen una sèrie de fets que avalen la continuïtat del règim anterior, per la qual cosa no es pot parlar de ruptura. Diu Przeworski que a Espanya “[...] *la democracia fue instaurada (...) sin una ruptura de las fuerzas armadas, sin una purga siquiera de la policía política, sin un grado muy evidente de politización y con dos grandes partidos que surgieron casi de la noche a la mañana*”. Vegeu Przeworski, Adam. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”. A O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe i Whitehead, Laurence. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Vol. 3. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1995. Pàg. 101.

militars i judicials heretades del règim, o no comportés la creació de “comissions de la veritat” que investiguessin les violacions de drets humans ni és reclamés la celebració de judicis contra els responsables de morts, tortures i detencions il·legals, va fer que no hi hagués una *ruptura*. La “política del consens” va prevaldre. Aquesta preferència no s’entén si no es tenen en compte diversos elements de la política espanyola que ja han estat tractats. Aquests elements se’ns presenten, avui, com anomalies que impossibiliten el debat polític vers una demanda com a propulsada de les institucions i gran part de la societat catalana. Per això aquest darrer apartat dedicat a analitzar els llegats de la Transició; sent el pitjor de tots el record col·lectiu de la Guerra Civil, de la violència del règim i de l’aversió al risc que aquesta memòria traumàtica va generar en gran part de la societat espanyola⁵⁸⁷.

Segons Josep M^a Colomer, la por a l’enfrontament és un dels elements més importants a l’hora d’analitzar i entendre l’actitud política d’alguns dels actors destacats de la Transició i de com aquests actors van dissenyar les principals institucions que van derivar en un canvi de règim⁵⁸⁸. L’aversió a la por és una variable fonamental del procés de Transició que explica, per si mateixa, aspectes fonamentals d’un procés negociat des de dins del règim. És a dir, eren els reformistes del franquisme aquells que durant la negociació continuaven mantenint els principals centres de poder –polític, econòmic, judicial i militar–, fet que imposava a l’oposició a acceptar o cedir terreny en aspectes relacionats amb el passat que podrien despertar la crispació de les Forces Armades, que era l’estament amb major poder per subvertir el procés de Transició⁵⁸⁹. L’estratègia de tensió –estratègia que amb matisos diferents ha arribat fins als nostres dies, essent molt present durant el procés– jugava amb l’amenaça, perfectament creïble per altra banda, de desestabilitzar el procés democratitzador i derivar en situacions de violència institucional.

⁵⁸⁷ Paloma Aguilar. *Justícia, política y memoria...* Cit. Pàg. 48. Adam Przeworski entén que allí on ha existit una repressió massiva i brutal i la memòria col·lectiva és encara viva en la mateixa generació que ho va patir, la qüestió de la immunitat personal o el retre comptes pot ser un aspecte d’impossible solució. Przeworski, Adam. “Algunos problemas en el estudio...” Cit. Pàg. 74.

⁵⁸⁸ Colomer, Josep M^a. *La transición a la democracia...* Cit. Pàg. 174-175.

⁵⁸⁹ Un exemple del que volem dir és la rapidesa amb la qual les forces d’esquerres van abandonar la defensa del dret a l’autodeterminació dels pobles que tant havien defensat durant la dictadura franquista. Vegeu, en aquest sentit, una encertada crònica periodística sobre la posició del PSOE durant el transcendent XXVI Congrés del PSOE (XIII en l’exili) celebrat a la localitat de Suresnes i una comparativa entre aquesta posició política que van defensar, entre d’altres Felipe González i Alfonso Guerra, i el posicionament del partit respecte del dret a decidir. Juliana, Enric. “Cuando el PSOE decía: ¡Autodeterminación!”. *La Vanguardia*, 29 de setembre de 2013.

El cas és que l'apel·lació a la reconciliació nacional com a valor suprem i l'amnistia pels antifranquistes i l'amnèsia pels franquistes⁵⁹⁰, va significar regular per llei l'oblit, com si una qüestió com l'oblit a la vulneració constant dels més elementals drets humans pogués ser regulada per llei⁵⁹¹. Però és va fer. I regular-ho equivalia a acceptar que la violència institucional exercida durant tota la dictadura franquista quedava impune. Altre cop l'acceptació de l'oblit o inclús l'absència de debat públic de si era necessari reclamar mesures de justícia política pels crims de la dictadura, no s'entén sense la por latent i present a un enfrontament i el desig obsessiu per evitar una altre guerra civil. Per aquest motiu es parla de reforma i no de ruptura. La conseqüència de la no ruptura i sí de la reforma va comportar, com escriu Paloma Aguilar, “el subsegüent abandonament de certes reformes institucionals que, d'haver-se portat a terme amb èxit [la ruptura], probablement haurien suposat un millor funcionament de la democràcia⁵⁹²”.

La historiadora francesa Sophie Baby, experta en la violència política, fa una reflexió rellevant que té a veure amb la presència recurrent de la violència en l'esfera política en l'Espanya contemporània⁵⁹³. Ella mateixa aprofundeix sobre aquesta reflexió indicant que la violència, en l'Estat espanyol, es situa en la medul·la mateix dels seus envits polítics i simbòlics. En la Transició aquesta violència apareix, com ja s'ha dit, com un record real, present en la memòria de molts ciutadans i ciutadanes. Però alhora, la violència també fa acte de presència perquè està en el nucli mateix del procés de mutació d'un Estat autoritari, fonamentat en la repressió del dissident, en un Estat democràtic garant dels drets individuals i les llibertats públiques⁵⁹⁴. S'arriba així a la pregunta que vol respondre o que pretén respondre aquest apartat del treball: la mutació de l'Estat espanyol en una democràcia a partir del trànsit que suposa l'aprovació de la

⁵⁹⁰ Manllevem la part de la definició que, en termes de Transició, el professor Colomer fa del que es va entendre com a política de “reconciliació nacional”: “[...] *la amnistía para los antifranquistas y la amnesia para los franquistas, es decir, la renuncia a someter los comportamientos políticos del pasado a procesos judiciales*”. Colomer, Josep M^a. *La transición a la democracia...* Cit. Pàg. 177.

⁵⁹¹ En referim a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'Amnistia. BOE, 17 d'octubre de 1977.

⁵⁹² Paloma Aguilar. *Justicia, política y memoria...* Cit. Pàg. 12. L'expressió “ruptura” entre parèntesi és nostre.

⁵⁹³ Baby, Sophie. *El mito de la transición pacífica. Violencia i política en España (1975-1982)*. Madrid: Akal. 2018. Pàg. 32.

⁵⁹⁴ Baby, Sophie. *El mito de la transición pacífica...* Cit. Pàg. 32-33.

Constitució de 1978, desactiva, per si sola, quaranta anys de dictadura hiperviolenta precedida d'una Guerra Civil total?

La resposta és no. Com es veurà en aquest treball, la violència mai ha desaparegut de l'escenari polític. El pòsit violent de l'Estat espanyol ha fet acte de presència quan aquest ha estat incapaç d'oferir una resposta democràtica a un problema polític de dimensions considerables; però problema polític al cap i a la fi. Aquest és, a parer nostre, una de les claus per entendre avui el procés sobiranista. L'oblit –parlem ara en general, en una sort de punt i final dels excessos de la dictadura– i la manca de debat polític sobre qüestions de vital importància per consolidar un sistema democràtic basat en els valors del pluralisme i el dret a l'autonomia; valors que havien estat sostrets del debat polític durant tot el franquisme, va consolidar una forma de fer política on era preferible callar a debatre. De certes qüestions més valia no parlar. Aquesta autocensura que es va produir durant el franquisme, es va repetir durant el procés de Transició, ha aflorat durant el procés sobiranista. Sens dubte és un dels llegats que ajuden a entendre certes actituds que enfonsen les seves arrels en la qualitat democràtica sorgida d'un procés transicional edificat sobre l'oblit. Si això li sumem que determinades persones –o gairebé podríem dir que institucions senceres– vinculades a l'aparell repressiu franquista; ja fos policia, exercit o judicatura, van continuar presentant serveis en llocs estratègics de poder, podem entendre, ara sí, moltes de les qüestions que ens ha deparat el procés sobiranista.

7.3.2.- *La reforma pactada o la pervivència de les elits franquistes.*

La Transició –i tot el que vindrà després– farà bona una màxima heretada del franquisme sobre la qual hem parlat: la immunitat dels agents polítics, econòmics i judicials. Quaranta anys de cultura autoritària sustentada sobre un exercici abusiu i desproporcionat de la violència i emparada per una impunitat de fet i de dret, farà que les elits econòmiques i judicials vinculades al règim siguin acrítiques amb els abusos de poder⁵⁹⁵. No només no condemnaran el règim anterior; fins i tot s'inseriran al nou sistema democràtic erigint-se en els fermes defensors dels valors del pluralisme i la democràcia. Per si no fos prou, s'erigiran en dirigents de la nova etapa política

⁵⁹⁵ Vegeu en aquest sentit Sousa Santos, Boaventura. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta. 2009. Pàg. 105 a 107.

espanyola, la qual afrontaran amb mentalitat de concebre-la com una etapa passada sobre la qual no s'han deslligar o no s'han deslligat del tot.

A continuació, doncs, oferirem exemples –noms i succintes referències als càrrecs més importants– sense ànim d'exhaustivitat amb l'objectiu d'avaluar la tesi que el franquisme, malgrat la Transició, malgrat la Constitució i malgrat la instauració d'un sistema democràtic, va continuar molt present. Més i tot, la democràcia de partits va esdevenir un sistema que va saber acollir les elits franquistes i aquestes, lluny de condemnar el franquisme, van perpetuar-ne certs comportaments amb el vernís de la democràcia.

Evidentment, no els anomenarem tots. Però sí els més rellevants; tant pels càrrecs exercits durant el franquisme com pels llocs de poder que els va reservar el nou sistema democràtic. La voluntat –insistim a dir– és fer veure que el franquisme es va saber readaptar a la nova realitat política sense necessitat de trencament explícit amb el passat. Tanmateix, de les figures més importants només ens referirem –en nota a peu de pàgina– a aquelles biografies més rellevants o que, a parer nostre, més han aportat al relat de la Transició o dels períodes que en aquest apartat del treball estem analitzant. La base del material que s'analitzarà a continuació és l'estudi anàlisi elaborat pel periodista i polític Lluç Salellas sobre la qual ens referirem a continuació⁵⁹⁶. Alhora, complementarem la informació amb una obra ja citada en aquest treball, avui clàssica, sobre els aspectes sociològics del govern franquista escrita pel sociòleg Amando de Miguel l'any 1975.

7.3.2.1.- *Elits empresarials.*

Quan es parla de poders fàctics econòmics ens referim, seguint l'historiador Bernat Muniesa, a l'oligarquia històrica; és a dir, a la vella noblesa agrària andalusa, castellana i extremenya, a la gran burgesia financera i industrial basca i catalana⁵⁹⁷. Però no ens podem deixar, si volem fer un anàlisi de les elits empresarials, a la “nova burgesia franquista”; aquella sorgida bàsicament durant el període tecnocràtic; període

⁵⁹⁶ Ens referim a l'estudi sobre les famílies del franquisme des d'una òptica de passat, present i futur. Vegeu Salellas, Lluç. *El franquisme que no marxa. Els responsables de la dictadura que han mantingut els privilegis de la democràcia*. Barcelona: Edicions Saldonar. 2017.

⁵⁹⁷ Muniesa, Bernat. *Dictadura i Transició. II...* Cit. Pàg. 27.

de la història del govern franquista que és definit, per Amando de Miguel, com “[...] *el máximo ritmo de expansión económica de toda la historia española*⁵⁹⁸”.

Diversos trets comuns definien aquesta nova burgesia. Un, era la pertinença, ja fos per connexions personals o per necessitats de negoci, amb l’Opus Dei. L’altre, per la seva condició de tècnics juristes i/o economistes, per la seva defensa de l’ordre públic, per la utilització legitimadora de l’Església i per la seva capacitat gerencial⁵⁹⁹. Com expliquen el mateix Amando de Miguel i Juan José Linz, serà a partir del Pla d’Estabilització del 1959 que les elits governamentals franquistes desenvoluparan cert gust pel capitalisme econòmic; sobretot a partir de la colonització de Ministeris per part de membres dels consells d’administració de les grans empreses i de la banca, que fins aleshores havien quedat al marge de la política⁶⁰⁰. Quan es creuen els interessos ministerials a partir d’un engranatge entre els alts funcionaris de l’administració amb l’alta representació de les multinacionals o la banca, neix una nova classe burgesa impulsora d’un desenvolupament econòmic, que maldarà per continuar defensant des de les atalaies del poder.

Així que un cop tastada la política i un cop conscients que les connexions entre l’empresa i la política genera majors quotes de poder i augmenta el compte de resultats de les empreses, les elits econòmiques franquistes no van voler quedar al marge del poder públic. La recerca feta per Lluç Salellas acredita, per la via de noms d’importants dirigents del franquisme i la seva col·locació en llocs estratègics un cop fet el trànsit de la dictadura a la democràcia, com el continuisme del règim va ser un fet sobretot en dues esferes de poder amb gran capacitat de direcció política. Aquestes dues esferes de poder eren, per una banda, els consells d’administració de les grans empreses espanyoles estratègicament situades en àmbits decisius de l’economia. L’altre esfera era la política; és a dir, formant part de partits polítics que en certa mesura recollien el llegat franquista.

⁵⁹⁸ De Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. Pàg. 63.

⁵⁹⁹ De Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. Pàg. 68-69. De Miguel cita, en relació al perfil dels tecnòcrates del govern de Franco, el treball del sociòleg José Jiménez Blanco: “Desarrollo económico-Democracia política” d’Ignacio Camuñas i altres autors. *España. Perspectiva 1972*. Madrid: Guadiana de Publicaciones. 1972.

⁶⁰⁰ Vegeu Linz, Juan José i De Miguel, Amando. *Los empresarios ante el poder público. El liderazgo y los grupos de intereses en el empresariado español*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. 1966. Pàg. 116 a 120. Vegeu també De Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. 73.

Malgrat que Salellas concentra el seu anàlisi en el món de les grans empreses, entenem que afegir els noms d'aquells polítics que van saber recol·locar-se en la nova dinàmica política espanyola ofereix una visió de fins a quin punt els franquistes van seguir dirigint i manant, prenent part de les grans decisions de país, teixint relacions de poder per liderar, des de primera fila política i econòmica –però també des de la penombra del nou sistema democràtic– el destí de l'Espanya democràtica al frontispici de la qual es situava la Constitució de 1978.

Salellas titlla aquests moviments de *porta giratòria* del règim⁶⁰¹. No li falta raó. El pas de càrrecs d'alta responsabilitat a l'administració pública espanyola franquista als òrgans de gestió i direcció de grans empreses, va ser una constant durant els anys 1961-1978. El mateix va succeir amb altres membres de la classe política franquista, que van preferir mantenir-se en l'esfera pública abans que reciclar-se en consells d'administració que, poc o molt, els allunyaven de la primera fila del debat polític. Però començarem pel món de l'empresa. Salellas ofereix una dada rellevant quan afirma que “la meitat dels ministres franquistes que van ocupar el càrrec entre 1970 i 1975 van acabar participant activament en consells d'administració d'empreses dels sectors estratègics (energia, transport, alimentació, aigua, defensa...) ja amb Joan Carles de Borbó com a cap de l'Estat⁶⁰²”. La dada, dèiem abans, és rellevant en la mesura –i així ho subratlla Salellas– que molts venien del ram militar i van seguir vinculats a l'Exèrcit i altres havien traspassat amb l'arribada del PSOE a la Moncloa, data que per molts marca el final de la Transició.

Lluny d'assumir responsabilitats per les atrocitats comeses pel règim dictatorial del qual formaven part com a dirigents, van participar en una sort de promoció col·lectiva que va comportar una recol·locació en importants sectors empresarials del país amb retribucions milionàries; llocs de poder des d'on van continuar exercint el control polític en les esferes econòmiques que els havien acollit. Altra cop la impunitat del règim franquista. El poder no només no canviava de mans; es perpetuava compensat amb quantiosos sous que encara conferien al franquista de torn major quota política i

⁶⁰¹ Salellas, Lluç. *El franquisme que no marxa...* Cit. Pàg. 53. Tanmateix, la dada que ofereix Amando de Miguel resulta reveladora d'aquesta moviment de poder entre el món econòmic i les altres finances i el món de l'alta política: “[...] Del total de 83 Ministros y ex Ministros vivos en 1974, 64, es decir, el 77 por ciento cuentan en el periodo 1961-74 con algún cargo en los Consejos de Administración de las grandes empresas públicas o privadas”. De Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. 121.

⁶⁰² Salellas, Lluç. *El franquisme que no marxa...* Cit. Pàg. 58.

perspectiva d'impunitat. La democràcia, doncs, no només els sortia de franc; a més els gratificava pels serveis prestat durant els anys del règim dictatorial.

A continuació ens basem en l'estudi de Lluç Salellas fruit del llibre ja citat.

Nom i llinatges que entrarien dins d'aquests supòsits són els d'Antonio Maria Oriol y Urquijo, ministre de Justícia amb Franco i que va quedar vinculat amb Iberdrola. Quan aquest prohóm del franquisme va morir, altres familiars com Víctor d'Oriol Ibarra van seure en les cadires del Consell d'Administració de l'empresa. El cas de Gregorio López Bravo de Castro, ministre d'Indústria i d'Afers Exteriors esdevé un altre exemple. Va presidir Sniace i va ser conseller de Banesto, Acerinox, Petrolinber, Unión Explosivos Río Tinto i Motor Ibérica. Alfredo Sánchez Bella, personalitat important del franquisme d'on va arribar a ser ministre d'Informació i Turisme a més d'ambaixador, va ser president del Banco Hipotecario. Antonio Barrera de Irimo, ministre d'Hisenda del tardofranquisme, va assolir llocs de direcció en entitats financeres importants com el Banco Central Hipotecario o Hispamer, a més de la vicepresidència d'Unión Fenosa. Alejandro Fernández Sordo esdevé, també, un altre exemple. Director general de premsa i ministre de Relacions Sindicals, va compaginar la seva professió d'advocat amb la presidència del Banco de Crédito Local i el càrrec de conseller delegat de la constructora Huarte, avui OHL (Obrascón, Huarte, Laín). La presència continuada d'importantes personalitats del règim prossegueix amb José Maria López de Letona y Núñez del Pino, que va exercir el càrrec de governador del Banc d'Espanya, va presidir el Banc de Madrid i va formar part del consell d'administració de Banesto, Ferrovial, La Unión y el Fénix, Dragados i Iberia.

La figura de López de Letona està estretament vinculada al Círculo de Empresarios, del qual avui encara és president d'honor. La vicepresidència de l'entitat la ocupa el seu fill José Maria López de Letona y Olarra, mentre que la presidència l'exerceix Mónica de Oriol Icaza, neboda-neta del ministre franquista ja citat Antonio Maria de Oriol. De fet, Antonio Maria de Oriol va ser president del Consell d'Estat durant els temps de la Transició.

Més exemples d'elits franquistes reciclades al món de l'empresa. Alberto Monreal Luque, que va ser ministre d'Hisenda, a més de secretari general d'Obres Públiques, va exercir de president de Tabacalera fins a l'arribada del PSOE al poder. O el cas del ministre de Treball de la darrera època del franquisme, Licinio de la Fuente. Aquest va compaginar importants càrrecs de direcció de diverses entitats financeres, com ara el Banco Internacional de Comercio, Banco de Granada i el Banco Central

Hispano Hipotecario amb altres com Española de Zinc o Dragados. Altres connexions amb el món empresarial des de les quals han guiat les decisions més importants de l'economia espanyola són el cas de José Maria Gamazo, ministre de la Presidència amb el dictador, que va presidir Minas de Almadén y Arrayanes. O el cas de José García Hernández, ministre de Governació i vicepresident del govern franquista, que va ser conseller del Banco Exterior de España.

Resulta gairebé obligat tancar l'apartat dedicat a les elits empresarials franquistes fent una referència a l'alta burgesia catalana vinculada amb el règim però que ha esdevingut influent en democràcia. Un nom sobresurt per damunt dels demés. És el de l'editor José Manuel Lara Hernández. Va participar en la Guerra Civil des del bàndol revoltat i va assolir el grau de capità a la Legió espanyola. Va ser durant el franquisme que va fundar la poderosa editorial Planeta, conglomerat empresarial a partir del qual controla influents mitjans de comunicació com *La Razón*, Antena 3 o Onda Cero. El seu fill –i hereu empresarial– José Manuel Lara Bosch ha estat una veu influent molt contrària al procés independentista i molt crítica amb el govern de la Generalitat que ha donat suport al procés. De fet, després de la declaració d'independència feta per Puigdemont i amb motiu de les facilitats dels Govern de Mariano Rajoy pel trasllat de seus⁶⁰³, Planeta va ser de les primeres empreses en aprofitar el decret-llei 15/2017, de 6 d'octubre, per traslladar la seu social a Madrid.

7.3.2.2.- *Elits polítiques.*

Deixant de banda la figura de Manuel Fraga Iribarne, els moviments polítics del qual els analitzarem en l'apartat dedicat a AP-PP, les elits franquistes més àvides de poder van intentar –i sovint aconseguir– colonitzar espais d'influència política en la nounada democràcia espanyola. Un exemple va ser el de Carlos Arias Navarro. Qui fou alcalde de Madrid en temps de dictadura, ministre de Governació franquista i darrer president del govern de Franco, va participar en la fundació d'Alianza Popular i, per aquesta formació política clarament identificada amb els postulats de la dictadura –tal i com s'explicarà en aquest mateix capítol–, va aspirar al càrrec de senador per Madrid.

⁶⁰³ Ens referim al Reial Decret Llei 15/2017, de 6 d'octubre, de mesures urgents en matèria de mobilitat d'operadors econòmics dins el territori nacional a partir del qual les empreses podien canviar la seu social sense necessitat de passar per un acord d'assemblea general d'accionistes; és a dir, únicament es necessitava un acord del consell d'administració de l'empresa.

Només els pèssims resultats obtinguts va allunyar-lo del càrrec electe al que aspirava. De fet, Arias Navarro va ser dels pocs polítics franquistes amb elevades quotes de poder durant el règim que no van trobar aixopluc en el sistema democràtic nat de la Constitució de 1978. Però Arias ens serveix per il·lustrar una altra dada: amb ell al capdavant del Govern, l'administració pública espanyola es va poblar –en paraules de Bernat Muniesa– de buròcrates que, més que falangistes, eren senzillament franquistes⁶⁰⁴. Franco va deixar, a la seva mort, un enorme aparell burocràtic perfectament identificat amb el Moviment Nacional que es va acabar fusionant amb la maquinària de l'Estat.

El cas de Fernando Suárez González, que va ocupar diversos càrrecs de responsabilitat en els governs de Franco i que va ser Procurador a Corts pel terç familiar per la província de Lleó, va gaudir d'una dilatada carrera política com a referent de la dreta nacionalista. Va ser diputat a les Corts per Madrid i al Parlament Europeu. A l'any 1994 va deixar la política activa, combinant un currículum polític encetat en les joventuts del Moviment Nacional i tancat a les files del Partit Popular. Similar és el cas d'un altre ministre franquista i Procurador a Corts (primer, en representació del *Instituto de Estudios Políticos* i, després, pel terç familiar a la província de Lugo). En democràcia, aquest franquista, que fou ministre de la Presidència, va tenir una llarga i dilatada carrera de diputat en les files del Partit Popular. Fins i tot, va arribar a ser vicepresident segon del Congrés.

Un altre cas paradigmàtic va ser el de Laureano López Rodó, que va ser ministre d'Afers Exteriors durant la dictadura i membre destacat de l'Opus Dei⁶⁰⁵. El seu nom va sonar amb força amb motiu de la seva participació en els *Planes de Desarrollo*. Però el que ens interessa destacar és que aquesta personalitat del franquisme, que va ser un dels protagonistes de la Transició, sobretot a Catalunya, va fundar Acción Regional –partit que va acabar dins Alianza Popular– i va culminar la seva trajectòria política sent diputat a Corts per la circumscripció de Barcelona. La rellevància de López Rodó és, com subratlla Lluç Salellas, que es tracta “d'un exministre franquista que, malgrat

⁶⁰⁴ Muniesa, Bernat. *Dictadura i Transició. II.*. Cit. Pàg. 29-30.

⁶⁰⁵ López Rodó va escriure les seves memòries en quatre volums. Són: *Memorias (I)*. Barcelona: Plaza & Janés. 1990; *Memorias (II) Años decisivos*. Barcelona: Plaza & Janés. 1991; *Memorias (III) El principio del fin*. Barcelona: Plaza & Janés. 1992; *Memorias (IV) Claves de la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés. 1993.

l'arribada de la democràcia, va mantenir el seu estatus social i polític gràcies al suport que va rebre de les institucions públiques⁶⁰⁶”.

Però no tot el nacionalisme espanyol ha format part del Partit Popular, malgrat que ha estat aquesta formació la que ha donat cobertura política a la major part de polítics franquistes. Altres personalitats vinculades al règim també van intentar cooptar llocs de poder. Va ser el cas de Alfonso Álvarez de Miranda, efímer ministre d'Indústria del govern franquista. La democràcia va obsequiar-lo amb la presidència del Consell Superior del Ministeri d'Indústria i la presidència del Fòrum Atòmic Europeu, principal institució de defensa de l'energia nuclear a Europa. Álvarez de Miranda, a més de la seva carrera política, va assolir quotes empresarials de poder sent nomenat conseller d'honor de Zeltia. Similar a la trajectòria d'Álvarez de Miranda és la del ministre de Comerç del govern franquista, José Luís Cerón Ayuso. Aquest ministre va ser designat pel Banc d'Espanya governador del Banc Internacional de Reconstrucció i Desenvolupament. També va formar part de la Junta Directiva de la CEOE, passant llavors a desenvolupar una trajectòria empresarial en institucions com Mare Nostrum (Aumar) i Abertis (La Caixa). Una dada final d'aquest polític és que durant el període 1979 a 1992 va ser membre de la Comissió Trilateral (Organització internacional privada promoguda per David Rockefeller i el Grup Bildeberg).

Un altre dels partits que van aixoplugar polítics franquistes va ser la Unión de Centro Democrático (UCD). Malgrat ser un partit que va tenir una important però succinta trajectòria –des del 1977 al 1982–, va esdevenir l'instrument a partir del qual importants càrrecs franquistes, com el mateix Adolfo Suárez, van poder controlar la Transició. La UCD és l'exemple més lampedusià de tots: canviar-ho tot per no canviar res. A Suárez el van acompanyar ministres i càrrecs dirigits del franquisme com Alfonso Osorio Garcia o Rodolfo Martín Villa. No oferirem dades biogràfiques de Suárez; únicament direm que en els termes que estem analitzant, la seva trajectòria és assimilable a la de molts Secretaris Generals del Moviment, Procuradors a Corts o Delegats del Govern franquistes que van ubicar-se en llocs de comandament en la nounada democràcia. Només una diferència separa Suárez dels demés: aquest va pilotar la Transició. Va ser el principal responsable del pas de la dictadura a la democràcia i va protagonitzar o, si més no, va ser un dels protagonistes més destacats dels episodis més

⁶⁰⁶ Salellas, Lluç. *El franquisme que no marxa...* Cit. Pàg. 78.

rellevants d'aquest procés, com la legalització del Partit Comunista, el retorn del president Tarradellas o el cop d'Estat del 23-F⁶⁰⁷.

La trajectòria de Rodolfo Martín Villa és la trajectòria d'un polític perfectament identificat amb el règim –va ser Governador civil a Barcelona i Procurador a Corts–, que va arribar a ser ministre amb el Govern de Suárez i després vicepresident amb Calvo Sotelo. És a dir, estem davant d'un cas de pur exercici del poder. Aquests càrrecs els va exercir gràcies a la UCD. Però després de l'enfonsament de la UCD, Martín Villa va passar a les files del Partit Popular des d'on va continuar fent alta política. Després de tres legislatures al Congrés dels Diputats, Martín Villa va passar a l'empresa privada en el marc de privatitzacions que va fer José Maria Aznar amb l'arribada del PP al poder l'any 1996. Primer a Endesa, d'on encara avui és president d'honor; va ser substituït per Manuel Pizarro, també connectat al PP i membre d'una estirp vinculada al franquisme. Després va presidir Sogecable i, finalment, va ocupar el càrrec de membre del consell d'administració del Sareb.

Alfonso Osorio també presenta una trajectòria política important, tant en la dictadura com en democràcia. Procurador a Corts pel terç familiar i Conseller del Regne, aquest monàrquic va ocupar càrrecs ministerials amb Adolfo Suárez, esdevenint un dels polítics de referència durant la Transició. Resulta interessant la seva biògrafa per les discrepàncies polítiques que va acabar plasmant en nombrosos llibres, sovint citats en la literatura que ha recollit el trànsit de la dictadura a la democràcia⁶⁰⁸. Osorio va passar de la UCD a Alianza Popular, partit amb el qual va ser diputat a la legislatura 1982 a 1986. Pío Cabanillas Gallas presenta una trajectòria política similar. Col·laborador de Fraga en qualitat de secretari del Ministeri d'Informació i Turisme, va pujar l'esglaió que el portaria a ser ministre encara que per pocs mesos. En democràcia va ser diputat i ministre per la UCD i, després, europarlamentari pel PP. El seu fill, Pío Cabanillas Alonso, va ser director de RTVE i Ministre portaveu del primer govern Aznar.

⁶⁰⁷ Sobre la figura política d'Adolfo Suárez i el seu paper durant la Transició, vegeu obres recents, avui ja clàssiques de la literatura periodístico-política, com les de Moran, Gregorio. *Adolfo Suárez. Ambición y destino*. Barcelona: Debate. 2009; Campo Vidal, Manuel. *Adolfo Suárez. El presidente inesperado de la Transición*. Barcelona: RBA. 2012; Onega, Fernando. *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*. Barcelona: Plaza & Janés. 2013.

⁶⁰⁸ El llibre més citat dels que va escriu Osorio és Osorio, Alfonso. *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Editorial Planeta. 1980.

L'alta burgesia catalana també ha situat polítics amb força poder durant el període franquista; poder que s'ha mantingut durant la democràcia. És el cas de la família Trias Sagnier. El patriarca de la família, Carlos Trias, va ser un dels fundadors de la Falange. Va ocupar llocs de responsabilitat en l'ajuntament de Barcelona i se'ls considera un dels noms vinculats amb la sentència a mort del líder d'Unió Democràtica de Catalunya, Manuel Carrasco i Formiguera. Els fills de Carlos Trias han tingut una destacada presència pública en llocs influents, alguns amb càrrecs polítics importants, durant la democràcia. El cas més rellevant és el de Jorge Trias Sagnier. Aquest advocat i col·laborador de la FAES, va ser diputat pel Partit Popular i destacat columnista en mitjans de la dreta nacionalista com l'*ABC*. Eugenio Trias, destacat filòsof, va ser un dels promotors del Foro Babel, llavor del que després seria el partit contrari a la immersió lingüística en català, Ciutadans.

Si situem el punt de mira en l'extrema dreta, ens ubiquem en un espai polític que, tot i que en democràcia no va assolir els resultats esperats, les trajectòries polítiques dels seus protagonistes són prou rellevants o prou influents, per fer-hi esment. No debades, aquesta trajectòria i aquesta influència reforça l'argument que defensem en aquest apartat. Un primer nom resulta prou destacat: José Utrera Molina. Utrera Molina va ser conegut per moltes raons, entre les quals ressalta el fet de ser sogre de l'exalcalde de Madrid i ex ministre de Justícia Alberto Ruiz Gallardón⁶⁰⁹ i per ser, fins a la seva mort l'any 2017, un dels patrons i portaveus de la Fundació Nacional Francisco Franco. Utrera Molina va ser un destacat franquista que va defensar fins els seus darrers dies els valors i postulats del 18 de juliol, esdevenint, alhora, una veu crítica amb tot el procés democratitzador. Fervent defensor de la unitat de la pàtria, Utrera Molina va saber traspasar els principis que defensava als seus familiars, sent el seu principal –que no únic– hereu l'advocat Luís Utrera-Molina.

Un altre nom influent, vinculat amb l'extrema dreta, però que s'ha fet escoltar durant l'era democràtica en la defensa dels valors del cop del 18 de juliol, és el de Gonzalo Fernández de la Mora y Mon. Va ser ministre d'Obres Públiques durant el franquisme per passar, en democràcia, a les files d'Alianza Popular. Per aquest partit va ser diputat a les Corts i conseller de la Xunta de Galícia en l'etapa preautonòmica. Fernández de la Mora y Mon també va tenir una important trajectòria diplomàtica. Una

⁶⁰⁹ Alberto Ruiz Gallardón va ser Ministre de Justícia del Govern de Mariano Rajoy durant els anys del procés, sent substituït en el càrrec per Rafael Català. Fem referència a aquesta dada per reforçar la tesi que mantindrem al llarg del treball sobre l'adscripció ideològica de molts líders del Partit Popular.

dada que resulta rellevant –en la mesura que reforça la tesi d’aquest capítol– és que Francisco José Millán Mon, parent directe de Gonzalo Fernández de la Mora y Mon, és el marit de la germana de Mariano Rajoy, president del Govern espanyol durant tota l’etapa del procés que aquí estudiarem.

7.3.2.3.- *Elits togades.*

Crida l’atenció que, malgrat l’abundant literatura generada al voltant de la Transició espanyola en particular i sobre els processos de trànsit d’una dictadura a una democràcia en general, el sistema judicial heretat del règim i el seu paper en el nou sistema constitucional no hagi generat la literatura que una mutació d’aquesta naturalesa requeriria. El fet que, com bé diu Paloma Aguilar⁶¹⁰, el franquisme fos un règim polític que per mantenir la impunitat reclamava de la creació de sòlides xarxes de complicitat; entramats de connivència a partir dels quals fossin molts els que sortien guanyant. La Transició, en aquest sentit, va fer les funcions de recol·locació a partir d’un pacte de silenci d’aquells que havien tolerat i defensat la brutalitat de l’Estat. Només així s’explica la reticència de la judicatura a revisar el seu passat. Els mecanismes de lleialtat intergeneracional i el fet de posar en entredit la honorabilitat d’un cos com el judicial – de gran poder i prestigi– han dificultat una rigorosa revisió dels noms de jutges i magistrats que han servit a les dues bandes de la frontera que separa una dictadura sagnant d’una democràcia aleshores incipient.

Per això estem absolutament d’acord Jiménez Villarejo i Doñate Martín quan afirmen la presència d’un biaix ideològic franquista, de marcada tendència conservadora i de clars continguts autoritaris, en la magistratura espanyola actual és “*consecuencia directa de una transición de la dictadura a la democracia que le afectó escasamente, por lo que solo lentamente asumió los valores democráticos*”⁶¹¹. En efecte, l’estament judicial va ser un actor profundament implicat en la repressió. La seva marcada

⁶¹⁰ Aguilar, Paloma. “Jueces, represión...”. Cit. Pàg. 304. Aguilar cita la idea de Mónica Lanero sobre la “cohesió entorn el secret” com estratègia per teixir una xarxa de complicitats entre els diversos col·lectius i actors involucrats en la repressió de la dissidència. Una sort de “pacte de silenci” a partir del qual arribat el moment protegir-se mútuament pels crims i la brutalitat exercida en el passat. Aguilar també fa referència a estudiosos de la violència franquista que parlen d’un “pacte de sang”. Vegeu, doncs, Casanova, Julián (coord.). *Morir, matar y sobrevivir: La violencia en la dictadura de Franco*. Barcelona: Crítica. 2002.

⁶¹¹ Jiménez Villarejo, Carlos i Doñate Martín, Antonio. *Jueces, però parcials...* Cit. Pàg. 17.

ideologia conservadora el va fer reticent a qualsevol intent de reforma, malgrat que se li encomanava un protagonisme absolut a l'hora d'aplicar el nou marc legal democràtic. Tanmateix, la depuració va ser limitada, per no dir inexistent, de forma que es va immunitzar de qualsevol mena de denúncia pública per la seva col·laboració directa amb la repressió franquista. Com s'ha escrit per molts estudiosos, el pas de la judicatura franquista al sistema democràtic va implicar que molts dels membres més conservadors i col·laboracionistes –inclús jutges i fiscals del TOP– passessin a formar part del Tribunal Suprem i de l'Audiència Nacional sense formular crítica alguna al règim que quedava enrere⁶¹².

Una mostra del que diem ho analitza el magistrat Juan José del Águila en la referida obra sobre el Tribunal d'Ordre Públic. Del Águila narra com els magistrats que havien ocupat càrrecs rellevants dins la dictadura i, més concretament en el TOP i que, per consegüent, havien participat de la ideologia criminalitzadora del règim, van gaudir d'una fàcil adaptació al nou sistema democràtic i van ser destinats a les més altes instàncies jurisdiccionals del país, com ara presidències de les Audiències Provincials i Sales del Tribunal Suprem⁶¹³. A més, la falta de depuració i la necessitat de recol·locació es va veure agreujada per la pròpia endogàmia del sistema judicial –el grau d'autoreclutament; és a dir, jutges fills de jutges, escriu Juan José Toharia⁶¹⁴, va ser molt superior a Espanya que a altres realitats properes com França o Itàlia–, els mecanismes de socialització i reclutament interns i l'enraigat esperit de cos sobre el qual ja hem parlat.

Tot plegat va fer de la judicatura un estament difícilment modelable als canvis.

Fruit d'aquestes conseqüències històriques –emmarcades dins una cultura ideològica determinada distingida per fortes servituds al poder governamental– l'alta judicatura espanyola; és a dir, aquella que per la seva naturalesa dirigent està més

⁶¹² Bastida, Francisco J. *Jueces y franquismo...* Cit. Pàg. 71. Aguilar, Paloma. “Jueces, represión...” Cit. Pàg. 294.

⁶¹³ “[...] *Las disposiciones del Decreto de supresión del TOP no impidieron, sin embargo, que sus antiguo magistrados, jueces i fiscales siguieran ejerciendo en otras jurisdicciones, e incluso llegaran a estar destinados en las más altas instancias jurisdiccionales del país, como las Presidencias de las Audiencias Provinciales y Salas del Tribunal Supremo*”. Vegeu Del Águila, Juan José. *El TOP...* Cit. Pàg. 293.

⁶¹⁴ Vegeu Toharia, José Juan. *El juez español. Un análisis sociológico*. Madrid: Tecnos. 1975. Pàg. 65. Un article publicat quinze anys després ja ofereix una visió diferent de la justícia espanyol, bàsicament per la incorporació de la dona i l'entrada, a la funció jurisdiccional, de jutges menors de 35 anys. Vegeu Toharia, José Juan. “El juez español. Quince años después”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 3. Maig-Agost 1989. Pàg. 345 a 364.

propera al poder polític (sobretot quan aquest poder polític s'inscriu en la dreta o el centre dreta), presenta la pervivència de comportaments que reflecteixen la cultura jurídica del franquisme. Això pot observar-se si, com reflexiona el magistrat Ramón Sáez, l'analista s'atura en la subcultura del jutge; és a dir, en el seu hàbitat professional⁶¹⁵. En aquest desenvolupament de la tasca de jutge, el magistrat detecta una doble moral de la judicatura directament tributària de les pràctiques de la dictadura, expressió lògica de les teories de l'amic i de l'enemic, fet que redueix la justícia a un equilibri entre la protecció dels interessos de casta i un aïllament de la societat i una submissió (aparent) a la llei⁶¹⁶. Tanmateix, la formació intel·lectual de la judicatura espanyola és hereva de les elits universitàries que van forjar-se en el franquisme fruit de la depuració sobre la qual hem donat compte a l'inici del present capítol; formació en valors i conceptes que ha estat criticada per la pròpia magistratura⁶¹⁷.

Un altre dèficit apuntat per la judicatura espanyola –dèficit que es veurà accentuat durant el procés sobiranista– és una menor sensibilitat, si ho comparem amb altres sistemes judicials europeus, al desenvolupament i implementació del dret internacional; sobretot pel que fa a les institucions com la impunitat i la prescripció de determinats delictes i la protecció dels drets humans⁶¹⁸. La reticència a aplicar el dret internacional, un tancament de files vers la legalitat espanyola defugint dels principis del dret internacional –sigui aquest Penal o Constitucional– han fet de la judicatura espanyola un estament més proper a aquell que va conèixer el franquisme que no pas a una judicatura moderna, comprensiva amb la realitat, valenta i independent. Cal insistir, però, en una puntualització: parlem en tot moment de l'alta judicatura; aquella que

⁶¹⁵ Sáez, Ramón. “Los jueces y el aprendizaje de la impunidad, a propósito de los crímenes del franquismo”. *Mientras tanto*, Núm. 114. 2010. Pàg. 42.

⁶¹⁶ Sáez, Ramón. “Los jueces y el aprendizaje de la impunidad.” Cit. Pàg. 42.

⁶¹⁷ En aquest sentit, s'ha posat en dubte la biografia intel·lectual del qui fou divulgador radiofònic de les Lleis del Moviment Nacional, mitificat personatge pels seus manuals de Dret Civil (utilitzats pels alumnes de les facultats de dret i pels opositors al Cossos jurídics de l'Estat) i primer Jutge Estrella (president del Tribunal Suprem des de 1945 fins a la seva jubilació el 1967), estretament vinculat amb les elits franquistes, José Castán Tobeñas. Vegeu, Serrano González, Antonio. *Un día en la vida de José Castán Tobeñas*. València: Tirant lo Blanch. 2001.

⁶¹⁸ Aquesta manca de sensibilitat de la judicatura espanyola per l'aplicació del Dret Internacional en matèria de Drets Humans, en contrast amb altres sistemes judicials, com l'argentí, que també van fer el trànsit d'una dictadura a una democràcia, queda perfectament explicada a l'obra de Chinchón, Javier. *El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España. Una visión de conjunto desde el Derecho Internacional*. Bilbao: Ediciones Universidad de Deusto. 2012.

ocupa les sales del Tribunal Suprem, presidències del TSJ i Audiència Nacional i Tribunal Constitucional.

Dit això –o a partir d'aquesta puntualització– afegir que ha estat la pròpia dinàmica partidista; sobretot la encetada pel mateix Partit Popular al judicialitzar la política, tal i com explicarem en el capítol següent, la que va plantejar un problema a la judicatura espanyola, fins aleshores recelosa de publicitar la seva activitat o d'exposar-la als mitjans de comunicació: la funció judicial va passar a formar part dels telenotícies i de la premsa política. Es va visualitzar. El jutge ja no era un professional reclòs al seu despatx, aliè al que succeïa al carrer i que únicament s'expressava a través de les sentències. Naixia la figura del Jutge Estrella, malgrat que aquesta figura havia quedat reservada a pocs magistrats de perfil mediàtic, principalment de l'Audiència Nacional. Això succeïa als anys noranta i distorsionava l'aparença de neutralitat de la judicatura. Les togues eren percebudes per la opinió pública com un estament capaç d'enfrontar-se als demés poders públics⁶¹⁹. De retruc, es posava de manifest la ineficàcia del sistema judicial espanyol –entre d'altres motius per la nul·la voluntat política– per fer front als nombrosos cassos de corrupció política dels noranta.

A mesura que el paper de la judicatura irrompia amb força en el debat públic, aquest es veia alterat en el moment que molts jutges decidien prendre part en la batalla política per tractar de combatre –o això es deia aleshores– la corrupció o la manca de recursos al sistema judicial des de dins; és a dir, des de la mateixa política. És llavors quan magistrats estrella com Baltasar Garzón o Ventura Pérez Mariño passen a formar part de llistes electorals. Es genera un fenomen de politització de la justícia i alhora de judicialització de la política. El cas –i és en aquest punt on volem arribar– que la connexió entre política de partits i la judicatura (o alta judicatura), crea un ecosistema on el dret com a forma de legitimitat transforma el discurs polític en un debat legalista que recorda els temps passats del franquisme.

És des d'aquest anàlisi de l'alta judicatura que s'entén –o s'intenta entendre– el comportament d'aquest estament en la part del procés en el qual entra en joc la jurisdicció constitucional i, sobretot, al final d'aquest on la jurisdicció penal eclipsa qualsevol sort de recurs d'inconstitucionalitat. El Jutge Pablo Llarena o la magistrada

⁶¹⁹ Data d'aquesta època els jutges d'instrucció que van crear una àuria de Jutges estrella, com el mateix Baltasar Garzón o Javier Gómez de Liaño. També en els anys noranta un grup de Fiscals de l'Audiència Nacional, encapçalat per Eduardo Fungairiño, van ser denominats per la premsa afi a la dreta espanyola com "Los Fiscales Indomables". Formaven part d'aquest grup Ignacio Gordillo, Maria Dolores Marquez de Prado (esposa de Gómez de Liaño) i Pedro Rubira: aquest darrer un dels fiscals que van demanar la condemna pels líders polítics del procés per delictes de rebel·lió.

Carmen Lamela, a més del titular del Jutjat d'instrucció número 13 de Barcelona, el Jutge Juan Antonio Ramírez Sunyer, o el magistrat Manuel Marchena, passen a assolir la condició de Jutges Estrella contra l'independentisme. I passen a exercir una funció de contenció judicial de l'independentisme català, emulant, en aquesta condició d'estrelles de la judicatura, el paper que van exercir els jutges estrella antimàfia de principis dels noranta a Itàlia o els jutges estrella antiterroristes de l'Audiència Nacional espanyola⁶²⁰.

Aquesta realitat política i mediàtica comportarà un anàlisi en profunditat de les seves actuacions contra el procés. Més concretament de les resolucions que transcendiran al propi procés i de les implicacions que aquestes tindran per la política catalana i espanyola. Per consegüent, farem un succint un anàlisi del paper de l'alta judicatura espanyola i la seva connivència amb els postulats del govern de l'Estat per fer front al procés. Dit d'una altra manera, necessàriament ens hem de preguntar si les altes instàncies judicials han estat realment independents i han actuat subjectes a l'ordenament jurídic espanyol quan el que ha estat en joc és un problema polític –que no judicial, per molt que els tribunals hagin assolit un protagonisme que no haurien de tenir– a l'epicentre del qual es posen en dubte certs postulats que han estat la base de repressió –intel·lectual, política i, aquí també, judicial– d'un franquisme que perviu en el substrat d'aquesta magistratura.

Concretament quan en que està en joc el principi d'unitat de l'Estat que irromp, en el procés sobiranista, com un *metadret* sobre el qual no se'n pot parlar i que s'ha de protegir amb quanlsevols dels ressorts del poder en mans de l'Estat.

⁶²⁰ Fem referència a jutges com Giovanni Falcone, Paolo Borsellino –integrants del que es va conèixer com a Pool Antimàfia– o el fiscal Antonio Di Pietro, que va engegar el macro procés judicial que es va conèixer com “Mani Pulite”. El procés, que va tenir un gran impacte en la opinió pública italiana, es va conèixer com a Tangentopoli (ciutat dels suborns). Vegeu, en aquest sentit, l'obra de Ramon Tijeras. *La revolución de los jueces. De Falcone a Barbero: una cruzada contra la corrupción política, el crimen internacional y la razón de Estado*. Barcelona: Temas de Hoy. 1994.

CAPITOL 8.

La dreta nacionalista espanyola davant el debat territorial i el procés sobiranista. Anticatalanisme, legalitat i fractura social.

Des de Catalunya a Flandes, del sud del Tirol a Bavera, passant per Escòcia o el País Basc, fins arribar a zones del nord d'Itàlia, les tendències polítiques globals semblen estar animant les ànsies de major autonomia que planen per tot el món. Alguns factors comuns expliquen aquest fenomen. N'apuntem un en especial: la disminució de recursos econòmics que ha provocat la gran crisi de 2008. Les desigualtats en les societats occidentals descrites per l'economista francès Thomas Piketty a *El Capital del Segle XXI* ha permès les formacions polítiques partidaries de reforçar l'autogovern de províncies o nacions sense Estat desenvolupar un discurs, un relat, una il·lusió, de clara vocació progressista⁶²¹. L'alternativa a aquest relat és vista, doncs, com a manifestament conservadora i defensora de l' status quo. Un segon factor seria la crisi de representativitat o la crisi de la democràcia, en el ben entès que qui realment governa avui són les grans corporacions financeres i els interessos del gran capital. Això porta a un tercer factor: el menyspreu a les elits estatals. Unes elits que en el llenguatge polític més directe han passat de denominar-se "casta"⁶²². En el cas del Regne Unit, aquesta elit

⁶²¹ Em refereixo al best-seller econòmic *El Capital del Segle XXI*. Barcelona: RBA Editors. 2014.

⁶²² En els darrers anys s'ha publicat literatura, bàsicament de naturalesa econòmica, que ha aprofundit sobre el terme *elit*. Els darrers en fer-ho amb un rotund èxit literari han estat els professors Darren Acemoglu –del MIT– i James A. Robinson –de Harvard–. Aquests van fer famós el terme *elit extractiva* en el llibre *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid, Deusto, 2012. Aquesta tipologia d'elit és la que es beneficia d'un sistema de captura de rendes de la

o casta és representada pels nois de casa bona del Partit Conservador⁶²³; en el cas de l'Estat espanyol el *capitalisme castís* sobre el qual n'han teoritzat Germà Bel, Luís Garicano o César Molinas⁶²⁴. I un quart i últim factor que ja ha estat mencionat: el paraigua europeu. Un paraigua que, malgrat haver animat situacions de separació, no ofereix o no sap oferir solucions a aquestes demandes.

És en aquest context global on –en major o menor grau– les realitat subestatal es senten interpel·lades, que el moviment sobiranista català, que s'ha manifestat i ha reivindicat el seu dret a decidir com cap altre moviment social al món, es pregunta com és possible que Escòcia pugui celebrar un referèndum d'autodeterminació dins el marc de la UE, i Catalunya no. Que els escocesos, com abans ho havien fet els quebequesos en dues ocasions, hagin pogut negociar la seva condició de *demos* separat del Regne Unit, hagin pogut deliberar, contraposar raons i motivacions, i finalment decidir. El moviment sobiranista català es pregunta, lògicament, perquè en el marc jurídic i polític de la Unió Europea els escocesos han pogut exercir el dret a decidir i els catalans, quan han volgut fer-ho, no només se'ls ha prohibit; a més, com veurem en aquest mateix treball, se'ls ha reprimat i s'ha utilitzat la justícia com a eina de repressió de la dissidència política. Es pregunten, també, com és possible que en el marc d'una Europa construïda a partir dels principis que hem vist en el capítol 6, les institucions europees hagin permès que a l'Estat espanyol el dret penal hagi penetrat en esferes reservades fins ara a la política i hagi substituït els elements que la defineixen –com el debat, la confrontació d'idees, projectes polítics i programes– per penes de presó anticipades en

majoria de la població sense haver creat riquesa. De tal manera que amb el seu poder i influència impedeix i torpedina un sistema de distribució del poder polític i econòmic que respecti l'Estat de dret i les regles de l'economia de lliure mercat. L'elit extractiva defuig del progrés, de la creació, és al·lèrgica als processos d'innovació vinculats a noves economies que permetin o puguin permetre nous nuclis de poder econòmic, social i polític. Per altra banda, i passant d'un concepte bàsicament econòmic a un de polític, sorgeix un segon concepte: el de casta. En aquest ocasió són Sergio Rizzo i Gian Antonio Stella, que a l'any 2007 publiquen *La casta, così i politici italiani sono divenuti intoccabili*. Milà, Rizzoli, 2007. Del llibre es diu que és l'assaig polític més venut de la història d'Itàlia. L'any 2008 ja portava 28 edicions i les vendes no s'havien aturat. El concepte casta no deixa de ser una mutació del d'elit extractiva. Seria quan els poders econòmics passen a fer política o quan els polítics pretenen enriquir-se beneficiant als poders econòmics, de tal manera que es crea una classe política saturada de privilegis i allunyada de qualsevol control democràtic.

⁶²³ També resulta interessant la crítica que fa Owen Jones a l'establishment. Vegeu Jones, Owen. *El Establishment. La casta al desnudo*. Barcelona: Seix Barral. 2015.

⁶²⁴ Em refereixo a les obres següents: Bel, Germà. *Espanya, capital París. Tots els camins porten a Madrid*. Barcelona: La Campana Editorial. 2011; Garicano, Luís. *El dilema de España*. Madrid. Editorial Península. 2013; Molinas, Cesar. *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundación de un país*. Barcelona: Destino. 2013.

el marc de judicis sense garanties i en aplicació de tipus penals clarament previstos per altres conductes delictives.

La voluntat d'aquest capítol és, doncs, explicar quins han estat els postulats teòrics a partir dels quals s'explica la posició de l'Estat espanyol en tot el procés sobiranista. Analitzar, sobretot, l'evolució de la dreta política espanyola sorgida de la Transició. Insistim a dir que el perímetre d'estudi d'aquest treball abarca el procés sobiranista d'ençà que esclata (2010) fins que implosiona (2017); o el que és el mateix: de la STC 31/2010 fins a l'aplicació de l'art. 155 CE. Aquest perímetre d'estudi coincideix amb els anys de govern del Partit Popular a l'Estat espanyol.

Heus aquí, doncs, el motiu que aquest capítol es centri en l'anàlisi d'aquest espai polític que va de l'extrema dreta al centre dreta democràtic. Un espai, tot sigui dit de passada, que no ha renunciat mai al seu passat; més i tot, l'ha glorificat, l'ha mitificat i n'ha assumit els postulats més radicals i els ha transformat en la seva principal raó de ser. Certament hem dedicat –i dedicarem– moltes pàgines a analitzar les posicions catalanes; què han reivindicat i com ho han reivindicat, sobre quina base i amb quins arguments. Però aquest darrer capítol reclama aturar-se en els posicionaments que ha adoptat l'Estat espanyol. Com explicarem en la segona part del treball, el procés sobiranista ha tingut pràcticament un sol interlocutor: el govern del Partit Popular. Mai sabrem que hagués succeït o com s'hagués desenvolupat el procés si a l'altra banda el PSOE hagués estat al govern o si el govern hagués estat format per una coalició PSOE-PP⁶²⁵. Això entraria dins la política ficció, que no és objecte d'anàlisi. Si ho és analitzar els elements inherents a la forma de ser del nacionalisme d'Estat o d'un govern espanyol clarament identificat amb els postulats del que la doctrina entén com nacionalisme espanyol.

Escriu Xosé M. Núñez Seixas que a l'Estat espanyol coexisteixen, avui, una sèrie de partits, programes i cosmovisions intel·lectuals ens els quals cohabitin postulats bàsics suficientment sòlids per considerar-los nacionalistes⁶²⁶. Nacionalistes

⁶²⁵ Entenem, com ho fa entre d'altres Xosé M. Núñez Seixas, que el discurs nacionalista espanyol posterior al franquisme s'expressa de forma diferent en la dreta conservadora que en l'esquerra pretesament progressista. Mentre que l'actitud i el discurs de la dreta conservadora en el si de la qual ubicariem el Partit Popular es mouria entre la nostàlgia nacionalcatòlica més associada als temps durs del franquisme i el discurs més modern del "patriotisme constitucional" alimentat per José Maria Aznar; l'esquerra bascularia entre la "nació de nacions" defensada durant la Transició i l'Espanya "plural" de Rodríguez Zapatero. Vegeu Núñez Seixas, Xosé M. *Patriotas y demócratas...* Cit.

⁶²⁶ Vegeu Núñez Seixas, Xosé M. *Patriotas y demócratas...* Cit. Pàg. 15-16.

espanyols, es clar. Aquests postulats són, molt succintament, els següents: (1) la idea d'Espanya com a nació i, per consegüent, com a únic subjecte polític sobirà; (2) aquest *demos*, que conforma l'àmbit territorial de l'exercici de la sobirania, està predeterminat per factors objectius segons expressa la mateixa Constitució; (3) oposició radical a la possibilitat de secessió pacífica i per vies democràtiques d'una part del territori espanyol on pugui predominar una voluntat de ser diferenciada de l'espanyola⁶²⁷. Malgrat que aquests postulats, com s'ha dit, formen part de visions compartides per partits, mitjans de comunicació, intel·lectuals i líders d'opinió; aquests mai han acceptat la denominació de *nacionalistes*.

Aquest nacionalisme no és conscient –o no vol ser-ho– que les expressions dels seus postulats adopten contorns diluïts o evanescents, però resten presents en una multiplicitat de fenòmens de la vida quotidiana que els ciutadans van assumint al llarg del seu procés de socialització. Michel Billig en diu *nacionalisme banal*⁶²⁸. Jorge Cagiao en diu *micronacionalisme*⁶²⁹. Totes dues expressions, en el fons, descriuen aquell nacionalisme que, tot i no ser conscient de ser-ho o no volent ser conscient de ser-ho, està present en la vida dels individus d'una comunitat a partir de múltiples, diverses i variades expressions que esdevenen píncoles en forma d'estímul nacional.

8.1.- Que entenem per dreta nacionalista espanyola contemporània?

La composició i naturalesa de l'esquema dreta-esquerra respon a dues grans teories. La primera, relacionada amb les aproximacions sociològiques i psico-socials i, més concretament, amb la teoria de les clivelles, on l'eix esquerra-dreta manifesta la posició de l'individu en relació al seu entramat social i la seva escala de valors. En

⁶²⁷ Vegeu Núñez Seixas, Xosé M. *Suspiros de España. El nacionalismo español 1808-2018*. Barcelona: Crítica. 2018. Pàg. 15-16. Del mateix autor vegeu, també, *Patriotas y demócratas...* Cit.

⁶²⁸ Ens trobem davant del concepte de *nacionalisme banal*, entès com aquell conjunt de pràctiques, hàbits, creences i signes de nacionalismes d'Estat que es manifesten de forma rutinària, subtil i quotidiana per expressar el sentiment de pertinença a una nació. Aquesta denominació i teoria fou formulada l'any 1995 pel sociòleg britànic Michael Billig. *Nacionalismo banal*. Madrid: Capitan Swing. 2014.

⁶²⁹ El micronacionalisme no fa referència a nacionalistes cívics o ètnics sense estat; fa referència, com explica el mateix Jorge Cagiao, a aquells valors i creences desplecats per una comunitat nacional – nacionalismes forts, d'Estat, democràticament evolucionats o no– que han estat interioritzats pels ciutadans i constitueixen el processador que utilitzen de forma espontània i, a voltes, inconscient per situar-se i actuar en el pla nacional. Vegeu Cagiao, Jorge. *Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?* Madrid: Catarata. 2018. Pàg. 23.

aquest eix esquerra-dreta les orientacions i les identitats polítiques de les persones són expressades en termes ideològics. Els màxims exponents –però, evidentment, no els únics– d’aquesta teoria són Ronald Inglehart i Hans-Dieter Klingemann⁶³⁰. La segona, connectada amb la teoria de l’elecció racional i els anomenats models espacials de vot, on les preferències dels electors respecte dels problemes públics de naturalesa política –és a dir, els *issues*–, s’expressen a partir de la dimensió esquerra-dreta. El màxim exponent –que no l’únic– del *rational choice* aplicat a la Ciència Política és Anthony Downs⁶³¹. Pels no racionalistes –o sigui, pels partidaris de la *teoria de les clivelles*– l’esquema esquerra-dreta respon, també, a un element de naturalesa partidista propi de les lleialtats vinculades als partits i a les ideologies fortament associat a orientacions sobre valors socials. Pels partidaris de la concepció economicista de la política, els votants es limiten a comparar ofertes programàtiques i accions governamentals.

Seguint Mariano Torcal i Lucia Medina, les posicions i identitats ideològiques dels espanyols han estat construïdes sobre la base de dos aspectes subjectes a canvis: el primer, el ja citat component partidista. El segon, una dimensió afectiva transmesa des d’una vessant ideològica que es va donar en el sí de les famílies entre generacions a través de la socialització primària⁶³². Durant la democràcia, la societat espanyola ha anat reconstruint les seves identitats ideològiques en consonància als canvis socials i polítics, la transformació dels partits, els canvis de lideratges i les polítiques públiques aplicades pels diversos governs tant a escala nacional com autonòmica.

L’eix esquerra-dreta defineix posicions polítiques bàsiques alhora que contempla vincles psicològics i afectius fortament interioritzats en partits polítics i que contribueixen a fidelitzar el vot⁶³³. Aquesta permanència en el vot, fruit d’aquest vincle psicològic i afectiu, és el que explicarem a continuació en relació a l’espai polític i

⁶³⁰ Tant la teoria de Ronald Inglehart com la de Hans D. Klingemann estan exposades en l’obra col·lectiva dels professors Barnes, Samuel H; Kaase, Max and Allerback, Klaus R; Farah, Barbara; Heunks, Felix; Inglehart, Ronald; Jennings, M. Kent; Klingemann, Hans D; Marsh, Allan and Rosenmayr, Leopold. *Political Action: Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage Publications. 1979.

⁶³¹ Downs, Anthony. “Teoría económica de la acción política en una democracia”. AA.VV. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel. 1992. Pàg. 93 a 111.

⁶³² Torcal, Mariano i Medina, Lucia. “Ideología y voto en España 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica”. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 6, abril 2002. Pàg. 58. Per defensar la seva tesi, Torcal i Medina citen dues conegudes obres de José Maria Maravall: *Dictadura y disenso político. Obreros y estudiantes bajo el Franquismo*. Madrid: Alfaguara. 1978; *La política de la Transición*. Madrid: Taurus. 1984.

⁶³³ Torcal, Mariano i Medina, Lucia. “Ideología y voto en España...” Cit. Pàg. 59.

electoral de la dreta nacionalista espanyola. Concretament l'espai que analitzarem serà el que va des del centre a l'extrem. Ens concentrarem en els actors, els discursos, els elements que més l'han definit.

En aquest treball no entrarem en debats doctrinals per raons d'espai i matèria, però sí que resulta pertinent i necessari una prèvia reflexió de perquè afirmarem que l'espai que va de l'extrema dreta fins al centre dreta espanyola ha estat un terreny de joc que han ocupat forces polítiques que s'han definit com a tals: Unió de Centre Democràtic (UCD) i Partit Popular (PP). Aquestes han estat les dues grans forces polítiques espanyoles que han reclamat la seva posició i hegemonia en aquest espai. Però com veurem, no han estat les úniques. La nostra voluntat és la d'analitzar, encara que sigui succintament, l'extrema dreta espanyola, tant a finals del franquisme com en la Transició. De com aquesta extrema dreta està en l'origen i gestació de la dreta nacionalista espanyola actual. No és en va, doncs, que iniciem l'anàlisi amb l'extrema dreta neofranquista ja que aquesta, de caràcter nacional-populista, va tenir diverses expressions, sent la més exitosa la liderada per Manuel Fraga: Alianza Popular.

És la que ha persistit fins avui, esdevenint el principal interlocutor dels impulsors del procés sobiranista a l'Estat espanyol. Insistim a dir que no ha estat l'únic. Com veurem al final del capítol, l'extrema dreta ha penetrat en les institucions a partir de formacions com Unió Valenciana o Ciutadans; aquest darrer partit d'origen català però clarament antiprocés i amb una explícita vocació de substitució del PP en l'espai de la dreta nacionalista espanyola. En els darrers anys del procés, més enllà dels límits temporals d'aquest treball, ha sorgit VOX, un partit d'extrema dreta radical que, fins i tot, ha exercit l'acusació popular contra els líders del procés. L'agressivitat de VOX contra els líders independentistes del procés i el fet que figures destacades del partit acutessin com advocats, els va suposar una atalàia immillorable des d'on excel·lir en l'anticatalanisme. Avui VOX ha superat clarament a Ciutadans com a partit radicalment posicionat contra el sobiranisme català.

Com dèiem abans, el monopoli de l'extrema dreta en democràcia no és, únicament i exclusiva, d'Alianza Popular. Fuerza Nueva també va ser una força política que va estar caracteritzada per exhibir una gran capacitat de mobilització, sobretot per la seva defensa radical del règim franquista, de la figura del dictador i per palesar una crítica ferotge a tot projecte que tingués com objectiu el desmantellament del règim

sorgit del 18 de juliol⁶³⁴. Els seus grans enemics eren, sobretot, aquells que volien segregat Espanya; trencar la unitat de l'Estat, per la qual cosa les mobilitzacions més multitudinàries o la dialèctica més encesa anava a combatre aquest enemic. El procés ha evidenciat que en determinades actituds i posicionaments polítics el sistema polític espanyol no ha avançat massa. Avui, com afirma Nuñez Seixas, la dreta nacionalista espanyola es debat entre el respecte –inclús la defensa de l'herència franquista– i la seva lleialtat a la Constitució de 1978⁶³⁵.

Dos circumstàncies van fer de Fuerza Nueva (FN) –i de la seva derivada, Blas Piñar– un espai minoritari amb gran capacitat de mobilització com hem dit, però nul·la incidència política. Primer, un erràtic anàlisi de la realitat política que l'envoltava, sobretot dels canvis que s'estaven produint en la societat espanyola del moment; bàsicament la interpretació que la Transició era un procés reversible. Aquest mal anàlisi de la realitat política va situar FN a la contra de tots els governs constitucionals sorgits de la democràcia i el va situar a la dreta de l'extrema dreta que representava Alianza Popular, sobre la qual en parlarem tot seguit. O sigui: es va instal·lar en la més pura radicalitat⁶³⁶. Segon, la incapacitat per plantejar un projecte polític de futur capaç de mantenir el suport del neofranquisme sobre la base de les necessitats reals dels seus potencials electors, que eren el franquisme sociològic i el polític⁶³⁷. Per contra, Blas Piñar limitava la seva política a la defensa del franquisme més bel·licista, del relat més radicalitzat contra els nacionalismes perifèrics, de l'exaltació del règim sorgit del 18 de juliol i la defensa de la catolicitat d'Espanya. O sigui: propugnava el retorn al règim dels anys quaranta i cinquanta⁶³⁸.

⁶³⁴ Sobre Fuerza Nueva vegeu Gallego, Ferran. “Nostalgia y modernización. La extrema derecha española entre la crisis final del franquismo y la consolidación de la democracia (1973-1986)”. A Cobo, Francisco i Ortega, Teresa M^a (Eds.) *La extrema derecha en la España contemporánea*. Ayer. Núm. 71, 2008. Pàg. 175 a 209.

⁶³⁵ Nuñez Seixas, Xosé M. *Suspiros de España...*Cit. Pàg. 87 i ss.

⁶³⁶ Tres obres tracen una fotografia completa de l'extrema dreta durant la Transició i fins ben entrada la democràcia. Són les obres de Rodríguez Jiménez, José Luís. *Reaccionarios y golpistas. La extrema derecha en España: del tardofranquismo a la consolidación de la democracia (1967-1982)*. Madrid: CSIC. 1994; Casals, Xavier. *El fascismo. Entre el legado de Franco y la modernidad de Le Pen, 1976-1997*. Barcelona: Destino. 1998 i Gallego, Ferran. *Una patria imaginaria. La extrema derecha española (1973-2005)*. Madrid: Síntesis. 2006.

⁶³⁷ Gallego, Ferran. *Una patria imaginaria...*Cit. Pàg. 225 a 230.

⁶³⁸ Sobre el fracàs polític de Fuerza Nueva, malgrat la diversitat de factors que jugaven a favor, com el recolzament rebut per altres forces europees d'extrema dreta com el MSI italià o el FN francès, o el gran poder de convocatòria exhibit, fruit de la grans capacitat d'oratoría del seu líder, vegeu Casals, Xavier. *La tentación neofascista en España. La evolución de la extrema derecha española durante la transición, así*

Com hem vist és la Llei per a la Reforma Política l'instrument que implica una reordenació dels posicionaments polítics de les elits franquistes i de l'extrema dreta del règim. Dos espais directament sorgits de les entranyes del règim cooptaran aquestes elits i alts funcionaris: AP i UCD. Sobre AP, en la mesura que és el germen del Partit Popular, en dedicarem un apartat. Pel que fa a la Unión de Centro Democrático⁶³⁹, aquesta pot ser definida com una organització parafranquista formada per les masses funcionaries del Moviment i per organitzacions del reformisme franquista. Adolfo Suárez va liderar un projecte centrista, de perfil lleugerament reformista, concebut per la vigilància de les reformes elaborades a partir del control de les institucions i els nuclis de poder franquista (Corts, governadors civils i mitjans de comunicació). No renegaven del règim, ni del dictador. UCD fou l'espai polític que millor va saber aglutinar el franquisme institucional i, en paraules de Del Río Morillas, del "franquisme ciutadà d'ordre"⁶⁴⁰.

De totes les dretes –estiguin ubicades en un extrem o siguin més o menys nostàlgiques de l'obra del dictador i dels valors i principis del règim– ha quedat un pòsit cultural que explica o permet explicar la posició d'aquest espai polític davant el procés sobiranista encetat a la Catalunya postestatutària. Sense analitzar-lo, no és possible entendre el posicionament de l'Estat espanyol, governat per un partit ubicat en aquest espai i inspirat en lideratges o referents polítics sorgits d'aquest espai, durant el període del procés que és objecte d'anàlisi. Per aquesta raó ens proposem endinsar-nos en aquest espai polític i sociològic per analitzar-ne els referents, els arguments, els posicionaments polítics i els lideratges.

como sus espejos y referentes europeos. Barcelona: Plaza & Janés. 1998. Pàg. 1 a 56. Vegeu, també, Gallego, Ferran. *Una patria imaginaria...* Cit. Pàg. 19 i ss. I vegeu, finalment, Jiménez, José Luís. *Reaccionarios y golpistas...* Cit. Pàg. 202 i ss.

⁶³⁹ Sobre la UCD vegeu Alonso-Castrillo, Sílvia. *La apuesta del centro. Historia de la UCD*. Madrid: Alianza Editorial, 1996; Attard, Emilio. *Vida y muerte de la UDC*. Barcelona: Planeta. 1983 i, finalment, Chamorro, Eduardo. *Viaje al centro de UCD*. Barcelona: Planeta. 1981.

⁶⁴⁰ Del Río Morillas, Miguel A. "1976. Una aproximación a la extrema derecha neofranquista en el postfranquismo". A Quirosa, Rafael i Fernández, Mónica (eds.) *Historia de la Transición en España. Sociedad y Movimientos Sociales*. [CD-ROM] Almería: Instituto de Estudios Almerienses. 2009. Pàg. 1188.

8.2.- D'Alianza Popular a Partit Popular. La reconfiguració de la dreta nacionalista espanyola.

Les dificultats que encara avui presenta la dreta nacionalista espanyola per afrontar el debat territorial i les qüestions associades al pluralisme, és producte d'un retard en la concepció de les categories polítiques subjectes als més elementals postulats democràtics fruit, entre d'altres raons, de la insistent negativa de la dreta espanyola neofranquista de portar a terme una revisió crítica del passat. Però sobretot per la seva manifesta incapacitat per condemnar el règim franquista⁶⁴¹. Restes, fragments i relats de la visió nacionalcatòlica –i d'altres postulats que hem exposat relatiu al tractament de l'oposició o de la dissidència política– subsisteixen, encara avui, en la dreta nacionalista espanyola. Sobretot entre els seus líders i entre els seus intel·lectuals més entrats en anys i entre les seves corrents de pensament més integristes. Aquesta pervivència de substrat ideològic i cultural ancorat en una etapa històrica que deia protegir els drets polítics fonamentals a partir de judicis sumaris i sense garanties, condiona el debat en la mesura que demandes pròpies del Segle XXI, que en altres democràcies han estat ateses o, si més no, s'han resolt des de la política, a l'Estat espanyol ni tant sols poden ser objecte de debat. O són legals o immediatament queden subsumides dins la il·legalitat.

Insistim a dir que si no aprofundim en aquesta forma d'entendre la política, si no bussegem en les profunditats d'una visió determinada de concebre la democràcia – entesa aquesta com un espai en el qual hi predomina el desencontre o directament l'enfrontament– no serem capaços d'analitzar amb tots els elements al nostre abast la segona part d'aquest treball. Per això que aquest apartat, destinat a analitzar la posició del principal interlocutor que el moviment sobiranista català ha tingut a l'Estat espanyol –els governs de dreta formats pel Partit Popular–, reclama incidir en els principals trets ideològics i de cultura política que han caracteritzat aquest espai polític. Malgrat que ens centrem en elements del pensament polític de les elits governamentals espanyoles, aquests són extensius –pel que s'ha dit en capítol anterior i pel que es veurà en molts altres capítols de la segona part del treball– a les elits togades que han assolit protagonisme arrel de la judicialització de la política primer i de la politització de la justícia després. Ergo: els aspectes que tot seguit analitzarem serviriem per caracteritzar

⁶⁴¹ Núñez Seixas, Xosé M. *Patriotas y demócratas...* Cit. Pàg. 34.

tot un entramat polític i judicial hereu, conceptualment i culturalment, dels postulats que es van forjar en el franquisme i que han estat –i segueixen estan– vius encara avui.

Com veurem –seguint Carlos Taibo– la naturalesa dels arguments del nacionalisme espanyol per negar un *demos* català i, per extensió, per oposar-se a un diàleg sobre la possibilitat de celebrar una consulta o referèndum en exercici del dret a decidir, podrien reduir-se a quatre: essencialistes, pragmàtics, ultramuntans (o tradicionalistes) i liberals⁶⁴². D'aquests, ens centrarem ens els dos primers, en la mesura que els dos segons, poc o molt ja els hem analitzat en el capítol anterior. Dins els arguments de naturalesa essencialista destacarà, per damunt de tot, la defensa acèrrima de la Constitució i dels postulats conceptuals que se'n deriven, per fer veure que hi ha aspectes constitucionals impossibles de canviar. O de modificar. Fins i tot d'interpretar de forma diferent del que s'ha vingut interpretant fins al moment. Ens referim, naturalment, a la unitat d'Espanya definida constitucionalment com a "*patria común e indivisible*" en l'article 2 CE.

Finalment, abans de capbussar-nos en els arguments del *no*, cal deixar per escrit que la dreta nacionalista espanyola no només es limita al seu principal partit: el Partit Popular. Malgrat que el PP va ser la seva única expressió o gairebé única expressió electoral durant el procés (en els darrers anys ha irromput amb força dins la política espanyola C's, una expressió política obertament anticatalanista), la dreta és molt més que el partit de Fraga, Aznar o Rajoy. La dreta nacionalista espanyola, pel que fa a aquest treball, abasta des del nacionalcatolicisme més radical –és a dir, la *extremadreta* o *ultradreta*– fins al centre dreta en aparença més moderat o obert al diàleg amb forces polítiques de postulats ideològics irreconciliables. Malgrat que és un espai divers i en cap cas homogeni, sí que coincideixen –a part dels postulats que ha avançat el professor Carlos Taibo– en una defensa a ultrança de l'ordre i la llei, fet que va comportar durant el *tradofranquisme* oposar-se al procés de democratització i negar-se a condemnar el règim del dictador traspasat l'any 1975.

Insistim a dir que aquest espai polític és plural i divers. Es va reorganitzar als anys setanta del segle passat com a resultat de la fi del franquisme i com a necessitat de supervivència de les essències del 18 de juliol. Al contrari del que va succeir amb la

⁶⁴² Taibo, Carlos. *Sobre el nacionalismo español...* Cit Pàg. 23 a 51. Aquest llibre, com explica el mateix Carlos Taibo en la seva presentació, és una versió revisada i actualitzada d'un text signat pel mateix autor en el volum col·lectiu editat també per Libros de la Catarata titulat *Nacionalismo español. Esencias, memoria e instituciones* publicat l'any 2007.

dreta regional, que sí comptava amb tradicionals formacions polítiques de clara vocació democràtica –el PNB en el cas basc i UDC en el cas català–, la dreta nacionalista espanyola es va haver de reconfigurar en una formació política que pogués actuar des del respecte a les regles del joc democràtic. La constitució, a l'octubre de 1976, d'Alianza Popular va suposar el canvi de format que la Transició imposava, però no un canvi de mentalitat, ja que la nova “associació política” no deixava de ser una expressió burocràtica d'un franquisme acostumat a fer política des del partit únic⁶⁴³. Aquesta herència respecte del règim que es pretenia deixar enrere va quedar clara en el Congrés fundacional celebrat el març de 1977⁶⁴⁴. Alianza Popular es va configurar com una federació de partits que presentava una candidatura literalment cooptada per ex ministres de Franco⁶⁴⁵. Casualment –i d'acord amb els postulats del règim, que tolerava associacions polítiques, però no partits– la denominació *partit* no va apareixer fins l'any 1989; any en el qual Alianza Popular va passar a denominar-se Partido Popular.

A continuació, doncs, ens interessa veure l'evolució del comportament real –no d'aquell expressat de forma més o menys oficial en ponències del partit– d'aquesta dreta espanyolista fortament influenciada, sobretot pel que fa als seus dirigents i líders polítics més destacats, pels postulats més rellevants del franquisme. Aquesta pervivència, insistim més efectiva que teoritzada, s'observa dels comportaments reals del principal partit en relació a un dels postulats sobre els quals el règim en va fer bandera: la unitat d'Espanya. La dictadura franquista va ser un règim procliu a deixar per escrit una voluntat política volgudament aperturista i d'aparença democràtica, quan la realitat del carrer certificava que el sistema es definia –per la força dels fets– com una dictadura que es legitimava amb violència. La dreta –i més encara l'extrema dreta–

⁶⁴³ Cal no oblidar un dels pilars del franquisme va ser aquest partit únic, que responia a la denominació ja vista de Falange Española Tradicionalista y de las Juntas Ofensivas Nacional Sindicalistas (FET y de las JONS) creat –i això és rellevant per analitzar els antecedents– per Decret d'Unificació de 1937, que a més, prohibia la resta de partits polítics quedant aquest com a una expressió política. Vegeu Decret núm. 255. BOE núm. 182 de 20 d'abril de 1937.

⁶⁴⁴ Sobre Alianza Popular i la seva posterior transformació en el Partit Popular vegeu López Nieto, Lourdes. *Alianza Popular: Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976-1982)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 1988; tanmateix, sobretot allò relatiu amb l'espai de dreta i centra dreta a Catalunya vegeu Culla, Joan B. *La dreta espanyola a Catalunya, 1975-2008*. Barcelona: La Campana. 2009.

⁶⁴⁵ Fraga Iribarne (Reforma democràtica), Silva Muñoz (Acción Democrática Española), López Rodó (Acción Regional), Fernández de la Mora (Unión Nacional Española), Martínez Esteruetas (Unión del Pueblo Español), Licinio de la Fuente (Democracia Social). Thomas de Carranza era l'únic que no havia estat ministre amb Franco. Als set fundadors –o padrins– d'Alianza Popular també se'ls va conèixer com a los *Siete Magníficos* d'AP.

arrosseguen encara avui un pòsit cultural que no és comprensible sense tenir en compte el passat d'impunitat dictatorial. El combat del procés és una expressió d'aquesta cultura, però no és la única.

8.2.1.- *Alianza Popular com a instrument de supervivència del llegat franquista.*

La necessitat d'endinsar-nos en els orígens i la configuració del principal partit de la dreta espanyola –el Partit Popular– ens ha de permetre contextualitzar com la creació d'aquesta força política esdevé l'única experiència conservadora europea d'un moviment que pretén ser democràtic sense trencar amb el seu passat feixista. Una força política que es vertebrava especialment a partir de 1982, després d'implosionar el centre dreta espanyol de la Unión de Centro Democrático (UCD), i que s'unifica i canvia la denominació a l'any 1989. Només des d'aquesta anàlisi retrospectiu podrem visualitzar elements profundament antidemocràtics que encara conserva la dreta –i l'extrema dreta– espanyola i que la dinàmica del procés els ha fet emergir en tota la seva cruesa política.

Definir Alianza Popular com una força d'extrema dreta neofranquista respon a la necessitat d'analitzar i definir un partit que va fer bandera política d'una profunda lleialtat a l'obra del règim de Franco. Que va explicitar la seva reticència a obrir un procés constituent que havia de comportar la creació d'un règim democràtic a partir de valors i principis propis de la democràcia vigent a Europa després de la Segona Guerra Mundial⁶⁴⁶. Alianza Popular propugnava un discurs de legitimació de la dictadura. Els seus votants i els seus simpatitzants presentaven actituds antidemocràtiques, inclús violentes davant forces d'esquerres i nacionalistes perifèriques; circumstància que allunyava a AP de les expressions conservadores lliberals o democristianes europees. Si un es preguntava on estava l'extrema dreta espanyola, presumptament absent del debat polític a finals del setanta, només havia de buscar en aquells que reclamaven garanties

⁶⁴⁶ Vegeu en aquest sentit la línia d'investigació seguida per Miguel A. del Río Morillas, que nosaltres seguirem en aquest apartat, fruit de la seva tesi doctoral: *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2013. Del mateix autor vegeu Del Río Morillas, Miguel. "El nacimiento de Alianza Popular como confluencia de proyectos de supervivencia franquista (1974-1976). *Segle XX. Revista catalana d'història*, 9. 2016. Pàg. 107 a 134. Tanmateix, sobre la categorització d'AP com una força política d'extrema dreta neofranquista de tall nacional-populista postfeixista vegeu Gallego, Ferran. *Una patria imaginaria...* Cit.

“en el seu recolzament a la cultura antidemocràtica fermament ancorada en la consciència de milions d'espanyols després de quaranta anys de dictadura⁶⁴⁷”.

La continuïtat del règim franquista, de la seva obra, dels seus ideals, dels seus valors, de les seves cultures (falangista, tradicionalista, nacional-catòlica i tecnocràtica, entre d'altres); també de les seves lleialtats i les seves xarxes clientel·lars, va comportar la confluència d'interessos d'importantes personalitats franquistes necessitades d'unificar les forces polítiques nostàlgiques del 18 de juliol. Alianza Popular naixeria el 9 d'octubre de 1976, un cop fructifiquessin les reunions mantingudes entre Manuel Fraga, Cruz Martínez Esteruelas, Laureano López Rodó, Enrique Thomas de Carranza, Gonzalo Fernández de la Mora, Licinio de la Fuente i Federico Muñoz Silva. Resultat d'aquestes converses i reunions va conformar-se una federació de partits-associacions marcada per un context polític de necessitat imperiosa per salvar tot allò que significués l'obra del 18 de juliol. Les mobilitzacions socials del moment i la reorganització de l'oposició democràtica van atorgar al nou projecte un caràcter inicial purament *resistencial* d'unes essències del règim que creien en perill.

En aquest sentit –seguint Del Río Morillas– la confluència de poder franquista esdevenia la representació de la majoria de les cultures polítiques ubicades en el franquisme liderades per les principals elits del règim: (1) la Unión del Pueblo Español (UDPE) liderada per Cruz Martínez Esteruelas, representació dels sectors *azules*, especialment funcionaris de les estructures del Moviment Nacional; (2) la Unión Nacional Española (UNE), liderada per Gonzalo Fernández de la Mora, de perfil tradicionalista, (3) la Acción Democrática Española (ADE), de Federico Silva Muñoz, que agrupava una part dels sectors catòlics col·laboracionistes amb el règim; (4) la Reforma Democrática (RD), encapçalada per Manuel Fraga, representativa d'una part de les forces del reformisme *azul joseantoniano*; (5) Acción Regional (AR) de Laureano López Rodó, de tendència tecnocràtica i de perfil regionalista; (6) la Democràcia Social (DS) liderada per Licinio de la Fuente, representativa del “neofalangisme evolutiu” i (7) la Unión Social Popular (USP) liderada per Enrique Thomas de Carranza, que es presentava com una plataforma aglutinant de les forces del 18 de juliol⁶⁴⁸.

⁶⁴⁷ Del Río Morillas, Miguel. “Los orígenes de Alianza Popular: entre el reformismo institucional y la extrema derecha neofranquista nacional-populista (1976-1979). Un estado de la cuestión”. *Franquisme & Transició. Revista d'Història i de Cultura* 3. 2015. Pàg. 305-306.

⁶⁴⁸ Del Río Morillas, Miguel. “El nacimiento de Alianza Popular como confluencia de proyectos... Cit. Pàg. 110. Per un major aprofundiment de l'origen i el desenvolupament de les associacions i partits que

Des del principi, aquest acord entre elits franquistes que es volia oferir a la opinió pública espanyola com la gestació d'una força política ubicada a l'espai del centre dreta, no deixava de presentar uns orígens, uns components i uns posicionaments ideològics –la majoria de bases i quadres d'AP estaven en contra de la Constitució de 1978, ja que aquesta deslegitimava el règim franquista i establia un sistema democràtic– que confirmaven la seva posició de partit d'extrema dreta nacional populista de tall neofranquista. Unia a tot aquest conglomerat de sigles –UDPE, UNE, ADE, RD, AR, DS i USP– la defensa de la legitimitat i la legalitat franquista enfront dels defensors de la ruptura mitjançant un procés constituent. Evidentment que entre els lideratges que confluïen en les sigles de l'extrema dreta nacionalista hi havia diferències, però eren sobre la forma a partir de la qual frenar l'anhel de ruptura de l'oposició al règim. La figura de Manuel Fraga era la que aglutinava totes les sensibilitats polítiques.

Fraga era un home nascut en l'Estat, com la majoria de lideratges que formaven part de l'aliança d'extrema dreta –la majoria, alts funcionaris de l'Estat–, que sempre havia conviscut políticament dins del sistema⁶⁴⁹. Mai al marge. O mai exclòs. Per la qual cosa, la natural reconversió d'AP va ser la d'abandonar l'extrema dreta anticonstitucionalista que havia caracteritzat el seu naixement⁶⁵⁰, per convertir-se en dreta extrema constitucionalista. D'aquesta manera Fraga assegurava la supervivència d'AP dins el sistema, ja que no concebia la vida política de cap altre manera que no fos influent en cercles de poder des de dins. Aquesta AP havia d'aprendre a conviure amb un govern d'UCD fortament debilitat i, després, amb una majoria absoluta del PSOE que l'aniria desgastant fins a l'any 1993, quan els socialistes guanyarien les eleccions, però dependrien de les forces nacionalistes. Llavors ja s'albirava la dreta com alternativa clara de govern.

Per tancar aquest apartat afirmarem que, conseqüència de tot el que s'ha dit, ens neguem a considerar AP com un projecte polític de dreta democràtica homologable als moviments conservadors europeus sorgits després de la II Guerra Mundial. Si més no fins l'any 1990 quan es produeix un relleu important, tal i com explicarem tot seguit. Resulta més coherent, segons el que s'ha analitzat, la seva comparació amb moviments

van estar en la fundació i origen d'AP, vegeu Penella, Manuel. *Los orígenes y la evolución del Partido Popular. Una historia de AP (1973-1989)*. 2 Vols. Salamanca: Caja Duero. 2005.

⁶⁴⁹ Del Río Morillas, Miguel. “Los orígenes de Alianza Popular...” Cit. Pàg. 307.

⁶⁵⁰ Del Río Morillas, Miguel. “Los orígenes de Alianza Popular...” Cit. Pàg. 307.

europèus d'extrema dreta nacional-populista com el Moviment Social Italià (MSI) o el Front Nacional (FN) francès, ambdós inserits dins el joc democràtic, però perfectament definits com a tals. Els tres –AP, MSI i FN– eren i són, en les seves expressions polítiques actuals, partidaris d'una democràcia de baixa intensitat que no oculten la seva admiració i respecte per experiències feixistes encara que no és la seva pretensió restaurar-les ni projectar-les en el futur⁶⁵¹.

8.2.2.- *Partit Popular. Sumar la dreta a l'extrema dreta.*

Any 1989. En el IX Congrés es produeix un canvi de denominació del partit –Alianza Popular passa a dir-se Partido Popular– i una redefinició de les principals línies estratègiques per construir l'alternativa. Com destaca Tania Verge, amb més de 260.000 afiliats i la integració del PDP (Partit Demòcrata Popular) i el PL (Partit Liberal) al nou PP, aquest passa a formar part del Partit Popular Europeu i provoca, de retruc, la incorporació al partit de nombrosos exdirigents de la UCD⁶⁵². Però aquest any 1989 també va representar pel Partit Popular un canvi de lideratge. Manuel Fraga renunciava a encapçalar la llista del partit en les eleccions generals previstes per aquell mateix any (en centraria en les eleccions a la Xunta de Galicia), per la qual cosa dues persones es disputaven el lideratge de la formació: Isabel Tocino, la preferida de Fraga i un jove José Maria Aznar.

Quatre noms poderosos o, si més no, que acabarien sent poderosos dins el partit com els de Rodrigo Rato, Federico Trillo, Juan José Lucas i Francisco Álvarez-Cascos van convèncer a Fraga a la “reunió de Perbes” perquè es decantés per Aznar, fins aleshores president de Castella-Lleó, en lloc d'Isabel Tocino. Malgrat que els resultats d'Aznar en les eleccions de 1989 van ser discrets, es van llegir en clau positiva atesa la crisi patida per la formació política. La majoria absoluta que el PP aconseguiria aquell mateix any a Galicia, va ser el detonant per un Congrés extraordinari que es va celebrar l'any següent. El 1990 seria important: Aznar seria escollit president del PP i es crearia una presidència honorífica per Manuel Fraga, president fundador. La reordenació

⁶⁵¹ Vegeu, en relació a aquesta comparació que fem sobre els moviments d'extrema dreta nacional-populista a l'Espanya, Itàlia i França de finals del setanta i principis dels vuitanta, l'obra de Gallego, Ferran. *Neofascistas. Democràcia i extrema derecha en Francia e Italia*. Barcelona: Plaza & Janés. 2004.

⁶⁵² Verge, Tània. *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2007. Pàg. 61.

completa de la formació es faria escollint Mariano Rajoy i Javier Arenas com a vicesecretaris generals. L'arribada d'Aznar suposava una clara adscripció del partit al centre reformista adoptada oficialment en el XII Congrés, tot i que, com assenyala Verge, aquest canvi d'ubicació política trigaria a ser percebut per l'opinió pública espanyola⁶⁵³.

Abans d'arribar al govern de l'Estat espanyol l'any 1996, José Maria Aznar encara hauria de tastar un fracàs. Va ser en les eleccions de 1993. Aquell mateix any en el XI Congrés Nacional celebrat a Madrid, el PP es preparava per donar el salt a la Moncloa i, poques setmanes abans de les eleccions, Aznar era escollit vicepresident del Partit Popular Europeu. D'aquesta manera, la formació obtenia una homologació internacional que fins aleshores faltava. El partit superava els 490.000 afiliats i culminava una etapa en la oposició en la que maldava per transformar-se, quan abans millor, en partit de govern. Les eleccions municipals i autonòmiques de 1995 anticipaven la victòria dels populars. Només tres governs autonòmics tindrien color socialista: Andalusia, Castella-La Manxa i Extremadura. La societat espanyola semblava haver perdut la por a una victòria de la dreta

8.3.- Repertori d'acció política de la dreta nacionalista espanyola.

El repertori d'acció política de la dreta nacionalista espanyola respon a una variada gama d'actuacions sempre en funció de si el principal partit d'aquest espai –és a dir el Partit Popular– exerceix funcions de govern o bé forma part de l'oposició. En aquest sentit ens proposem analitzar els anys d'exercici de la política a partir del moment en que es formalitza la transformació d'Alianza Popular en Partit Popular. Es a partir d'aquest moment que es generen, a parer nostre, un seguit d'etapes on els elements més significatius del repertori d'acció política de la dreta nacionalista acabaran tenint impacte durant el procés sobiranista, com si aquest pòsit d'acció fos tributari tant del passat ideològic del partit com dels elements d'aquesta acció política; sobretot els discursos i les tàctiques d'agitació. En aquest sentit, hem diferenciat les estratègies de la dreta nacionalista en la seva condició d'alternativa de govern a l'Estat espanyol (1990-

⁶⁵³ Assenyala Tània Verge que en el mes de març de 1996 l'electorat seguia ubicant clarament al Partit Popular en la dreta de l'espectre ideològic (ubicació mitjana en 7.9). Vegeu Verge, Tània. *Partidos y representación política...* Cit. Pàg. 62.

1996; 2004-2011) i, després, les estratègies com a partit de govern (1996-2004 i 2011-2017). S'observaran dues conductes polítiques absolutament diferenciades; de tal forma que allò que serveix al Partit Popular mentre està al govern en minoria passa a ser demonitzat pel mateix partit quan està a l'oposició⁶⁵⁴.

8.3.1.- Anys 1990 a 1996. La judicialització de la política.

La judicialització de la política espanyola no neix amb els recursos presentats contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, per bé que són aquests recursos els que obren la porta a l'ús de la justícia constitucional com a forma de fer política, si més no contra el que s'anomenarà el procés sobiranista. Explicava el professor Vicente Gimeno Sendra que el primer atac a la divisió de poders a partir de la judicialització de la política va ser als anys vuitanta i bona part dels noranta com a conseqüència de la perpetuació de poder del PSOE i els consegüents fracassos electorals del Partit Popular⁶⁵⁵. Va ser la impossibilitat política d'agafar el relleu en la governabilitat de l'Estat espanyol allò que va portar al PP a explorar la via judicial presentant-se, l'any 1992, com acusació popular en processos penals prou mediàtics com els casos Filesa, Malesa y Time-Export; tots ells vinculats al finançament irregular del PSOE. Aquella personació com a part afectada en un plet penal va ser la llavor de la judicialització de la política, que avui ha arrelat amb força en la política espanyola, sobretot com a arma polític a utilitzar per grups i partits d'extrema dreta com VOX.

L'ús d'aquella “acció política popular” –utilitzem les paraules de Vicente Gimeno Sendra– va ocasionar un gran rèdit electoral al PP. Aquest rèdit electoral va pivotar, bàsicament, en un discurs duríssim –el mantra “váyase señor Gozález” era repetit en tots els escenaris possibles– amb l'objectiu de vincular el PSOE amb corrupció. El PP, per donar credibilitat al discurs de la corrupció va aferrar-se a la via judicial com a garant del joc net. La legislatura 1993-1996 se li va fer molt llarga al

⁶⁵⁴ Ens referim, evidentment, als suports parlamentaris més o menys estables dels nacionalistes bascos i catalans, que seran vàlids pel Partit Popular mentre requereixi del suport d'aquests però seran vistos com a xantatge –o amenaça; inclús amenaça terrorista– quan sigui el PSOE qui necessiti de les forces basques i catalanes per conformar una majoria parlamentària. Aquest doble discurs polític serà una constant en l'etapa del procés de reforma de l'Estatut i en el posterior procés sobiranista.

⁶⁵⁵ Gimeno Sendra, José Vicente. *Justicia y política*. Lección inaugural. Madrid: UNED. 6 de octubre de 2016. Pàg. 4.

PSOE. I, finalment, les eleccions de 1996 van portar a José Maria Aznar al Palau de la Moncloa.

Malgrat que la responsabilitat primera va ser, naturalment, del partit polític que va despertar aquesta via de fer política als tribunals, el propi poder judicial espanyol no va renunciar a la quota de poder polític que amb aquella actuació se li estava oferint. Així, la STS 595/1992, de 12 de març, va esdevenir un gir jurisprudencial vital en la mesura que, fins aleshores, s'havia negat sistemàticament la capacitat de les persones jurídiques per exercir la acció popular⁶⁵⁶. A partir de l'any 1992, l'acusació popular podia comparèixer en una instrucció sense presentar querella, ni satisfer fiança⁶⁵⁷. És a dir, el Tribunal Suprem va facilitar que un partit polític pogués personar-se en un procés penal i, des del procés penal, fer política. A més, la no necessitat de prestar fiança comportava que fer política des de l'atalaia judicial sortia de franc.

Actualment aquella onada expansiva s'ha volgut reduir. L'ús i abús de la tècnica de la acusació popular pels partits polítics ha fet que allò que es va voler eixamplar, avui es vulgui limitar. Primer va ser el Tribunal Constitucional amb la STC 154/1997⁶⁵⁸ i després el Tribunal Suprem arrel de les querelles presentades pels partits polítics contra els aforats, que va portar a la STS 1045/2007, de 17 de desembre, dictada en el famós cas Botín. El que va acabar succeint va ser que la judicialització de la política en l'esfera penal va tenir un *efecte bumerang*. Aquell sistema de politització de les togues engegat pel PP va començar a ser percebut com una llosa en el moment en que l'afectat pels cassos de corrupció eren, en la seva gran majoria, càrrecs o trames vinculades a

⁶⁵⁶ La primera doctrina que es va manifestar sobre el tenor literal de l'article 101.2 de la Llei d'Enjudiciament va aferrar-se a una interpretació gramatical del terme "ciudadà" i, en base al literal de la norma, va denegar l'accés a les persones jurídiques per no gaudir de capacitat per l'exercici de l'acció popular (SSTS 2 de gener de 1906 fins a 2 de març de 1982). Avui és majoritària la doctrina que admet la personació de les persones jurídiques; inclús dels partits polítics per exercir la acció popular contra altres partits polítics.

⁶⁵⁷ La STS 595/1992, de 12 de març, va autoritzar a l'acusador popular a comparèixer en el procés penal sense necessitat de presentar escrit de querella, ni prestar fiança, a tenor de l'article 110; article que venia reservant la intervenció adhesiva a l'acusació del perjudicat i ofès pel delictes. El parer d'aquest canvi jurisprudencial va ser assumit, entre d'altres, per la STS 702/2003, de 30 de maig. Tanmateix, SSTS com la de 21 de febrer de 1995, la 175/2001, de 12 de febrer o la 537/2002, de 5 d'abril fins i tot van exonerar a l'acusació popular de la condemna en costes. S'obria així la porta, de bat a bat, per la "acusació política popular" a cost zero.

⁶⁵⁸ Segons Vicente Gimeno Sendra, la STC 154/1997, de 29 de setembre, va constituir un punt d'inflexió. A partir d'aquesta resolució, va començar una època d'interpretació restrictiva amb les SSTC 50/1998, de 2 de març, 64/1999, de 26 d'abril i la 129/2001, de 4 de juny. Vegeu Gimeno Sendra, Vicente. . *Justícia y política...* Cit. Pàg. 6 i 7.

aquest partit⁶⁵⁹. Tant és així, que es va proposar –i encara avui es continua proposant– un pacte de no agressió entre els dos grans partits per tal de vetar els partits polítics de l'acció popular⁶⁶⁰. S'ha arribat a un punt, doncs, en el qual l'extralimitació de l'acció popular ha acabat perjudicant als dos grans partits espanyols, per la qual cosa, dèiem abans, s'ha volgut posar fre.

El que interessa destacar en aquest punt del treball és que els efectes de l'acció popular són els mateixos que els efectes que suposa l'ús de la justícia constitucional per continuar fent política a través del Tribunal Constitucional o l'ús del Codi Penal per perseguir accions polítiques davant del Tribunal Suprem. Això és el que veurem en els propers capítols. El cas català esdevé una sort de prova pilot en tot l'afer judicial que representa el procés de reforma de l'Estatut de 1979. Verificat l'èxit –processal i polític– en la mesura en què articles importants de l'Estatut van ser declarats inconstitucionals, i davant la negativa de l'Estat espanyol a reconèixer el dret a decidir de la ciutadania catalana, les actuacions del moviment sobiranista català han estat sistemàticament perseguides, primer, per la via del control de constitucionalitat que s'exercirà davant del TC i després, a partir de l'anàlisi d'una polèmica reforma de la LOTC, en la jurisdicció penal.

⁶⁵⁹ Els casos que afectaven, afecten i estan afectant, encara avui, a diputats, senadors (tant estatals com autonòmics), consellers de governs autonòmics i algun que altre president de Comunitat Autònoma, ministres, alcaldes i representants d'ens supramunicipals com presidents de Diputacions provincials, són nombrosos. Citarem, a tall d'exemple, els següents Cas Gurtel (tal vegada el major cas de corrupció de la història d'Espanya en el qual s'hagi vist involucrat un partit polític), Cas Púnica (de finançament il·legal del PP a la Comunitat de Madrid), Cas Noos (en el qual s'ha vist involucrada la Casa Reial), Cas Andrax (primera trama de corrupció vinculada a l'especulació immobiliària que va involucrar al PP a les Illes), Cas Bárcenas (un dels més mediàtics i que va comportar l'existència d'una caixa B dins el partit que gestionava el seu tresorer, Luís Bárcenas), Cas Naseiro (primer cas en el qual va estar relacionat un tresorer del PP, Rosendo Naseiro), Cas Palma Arena (sobre les irregularitats en la construcció d'un equipament de luxe i en el qual el principal acusat de la trama va ser el president Jaume Matas), Cas Pokemon (sobre una trama de suborns que afectaven a diversos ajuntaments gallecs), el Cas Rita Barberá (a l'epicentre del qual es va situar l'exalcadessa i ex senadora), el Cas Bánkia (que va afectar a l'ex ministre d'economia del govern Aznar i aspirant a la presidència del Partit Popular, Rodrigo Rato), i un llarg etcètera.

⁶⁶⁰ Fruit d'aquesta política de no agressió es van confeccionar dos avantprojectes del Codi Processal Penal, un pel PSOE, de 2011, també conegut com a Avantprojecte Caamaño (en raó del cognom del titular del Ministeri de Justícia) i l'altre pel PP, de 2014, impulsat per Alberto Ruiz Gallardón. Ambdós contemplaven –el primer en l'article 17.3.1 i el segon en l'article 70.2.d– la possibilitat de regular la prohibició de l'acció penal popular per part dels partits polítics.

8.3.2.- Anys 1996 a 2000. El centre polític com espai de moderació fingida.

Hi ha una data sense la qual no s'entén tot el que succeirà a partir de l'any 1996 en l'espai polític de la dreta nacionalista espanyola. Fem un salt enrere en el temps i ens situem a l'any 1989. Concretament al 4 de setembre de 1989, data en que el Partit Popular iniciava un viatge al centre dreta des del qual aspirar, amb possibilitats reals d'èxit, a esdevenir relleu governamental del PSOE de Felipe González, que d'ençà de l'any 1982 governava amb majoria absoluta. Aquell 4 de setembre de 1989 era necessària la recomposició orgànica de la formació, la unificació del partit –massa marcat per la seva identificació sociològica amb el passat franquista– i el control intern. Tot plegat, passava per establir una línia ideològica coherent assimilable als grans partits del centre dreta europeu com la CDU-CSU o el Partit Conservador britànic, la qual cosa imposava un canvi de lideratge. José Maria Aznar era el polític cridat a trencar el sostre de vidre de Manuel Fraga Iribarne.

Aznar es revelava, aleshores, com un home sense l'atractiu polític de González ni la calidesa televisiva i personal de Suárez. En canvi, el seu posat fred, la seva imatge de gestor sense aparent passat ideològic i el seu nacionalisme espanyol centrat (o que llavors era centrat), el feien un candidat moderat, malgrat que era coneguda la seva animadversió contra la Constitució de 1978. La necessitat de regenerar el missatge polític, presentant-se com un partit de centre-dreta moderat, capaç de competir electoralment amb un PSOE amarat d'imatge governamental, va consolidar el PP com un partit competitiu, centrat, modern i pragmàtic⁶⁶¹. Val a dir que Aznar, fruit del que es va anomenar Pacte del Majèstic, va assolir la presidència del Govern gràcies els vots dels nacionalistes bascos i catalans. Aleshores els nacionalismes perifèrics no estaven demonitzats. El PP va exercir el poder durant la legislatura 1996-2000 exhibint una imatge centrada, moderna, cosmopolita. Els noms de Rodrigo Rato, Álvarez Cascos o el mateix Josep Piqué, esdevenien sinònims de modernitat i, alhora, eren associats a una nova tecnocràcia que podia anar pel món perquè parlaven idiomes. Un esdeveniment, encara que ocorregut el 5 de setembre de 2002, té la força i la capacitat de resumir aquesta etapa de la dreta política inscrita en una nova modernitat: l'enllaç entre Ana Aznar Botella i Alejandro Agag al Monestir de San Lorenzo de El Escorial.

⁶⁶¹ Santamaría, Julián. “Las elecciones generales de 2004 en su contexto”. A Montero, José Ramon i Torcal, Mariano (eds.) *Elecciones generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2007. Pàg. 37.

8.3.3.- Anys 2000 a 2004. El patriotisme constitucional com excusa de recentralització.

El canvi d'estratègia política del Partit Popular en aconseguir la majoria absoluta en les eleccions de l'any 2000 és radical. La nova estratègia passa a orientar-se cap a la “restauració del prestigi de la nació espanyola⁶⁶²” i la lluita en favor de la unitat d'Espanya, fet que comporta enfrontar-se als nacionalismes basc i català, que en la legislatura anterior havien propiciat la investidura d'Aznar i havien assegurat la governabilitat de l'Estat. Una altre variable d'aquesta estratègia és la fermesa en la lluita contra ETA. Res de negociació. Res de diàleg amb terroristes. Rendició. Aquesta nova estratègia va anticipar el clima de crispació que es viuria la següent legislatura, quan el PP perdria les eleccions generals contra tot pronòstic i passaria a l'oposició. Això es va poder veure perfectament l'any 2003 davant la intervenció de les tropes espanyoles en la guerra d'Irak. La intervenció, proposada de forma unilateral pel PP, va trencar el consens de les forces polítiques espanyoles davant la necessitat –o no– d'intervenir en conflictes bèl·lics. Les anteriors intervencions en conflictes armats –Guerra del Golf l'any 1991 i presència militar a l'Afganistan l'any 2001– van gaudir de consens polític i suport popular. Irak no, fet que va comportar una gran manifestació pels carrers de Barcelona.

L'adopció de l'expressió “patriotisme constitucional” pel Partit Popular apareix, per primer cop en la ponència política “El patriotismo constitucional del Siglo XXI⁶⁶³” aprovada en el XIV Congrés del partit el mes de gener de l'any 2002. L'autoria pertany a Maria San Gil i Josep Piqué, líders aleshores del Partit Popular al País Basc i Catalunya respectivament. Però en el seu origen, aquest concepte habermasià va ser abraçat amb diverses distorsions tant pel PSOE com pel PP. La voluntat política dels dos grans partits espanyols era posar les bases d'una sort d'orgull nacional desvinculat del nacionalisme, en la mesura que el nacionalisme –segons PP i PSOE– era un

⁶⁶² Astudillo, Javier. “Las derrotas de Rajoy: la derecha después de Aznar”. A Bosco, Ana y Sánchez-Cuenca, Ignacio (eds.). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2009.

⁶⁶³ Piqué, Josep; San Gil, Maria. “El patriotismo constitucional del Siglo XXI”. Ponència política del XIV Congrés del Partit Popular. Madrid. 25 a 27 de gener de 2002.

concepte farcit de connotacions negatives⁶⁶⁴. Però va ser en l'era de l'aznarisme⁶⁶⁵ – entès aquest període com a estratègia de confrontació ideològica amb els nacionalismes català i basc caracteritzat per un llenguatge aspre, de combat dialèctic i apel·lació constant a la *balcanització* de la nació espanyola– que el patriotisme vinculat a un sentiment d'adhesió al sistema polític simbolitzat en la Constitució de 1978 va irrompre amb força en el debat sobre les tensions centre – perifèria, i no sempre amb un to conciliador.

Val a dir que aquest sentiment patriòtic basat en els principis de la Constitució de 1978, va ser concebut des d'un inici com la fórmula que tenallaria les aspiracions de majors quotes d'autogovern de les nacions perifèriques –la catalana i la basca– i, per consegüent, posaria fi a les tensions nacionalistes dins l'Estat espanyol. Insistim a dir que els dos principals partits espanyols es sentirien atrets per un concepte teòric promogut per intel·lectuals alemanys –Dolf Sternberger i Jürgen Habermas– i que despertaria, als inicis del Segle XX, un debat públic en el qual participarien polítics, periodistes i intel·lectuals⁶⁶⁶. A mesura que el debat avançava, el concepte semblava

⁶⁶⁴ Segons Mateo Ballester, l'elecció de José Luís Rodríguez Zapatero com a candidat electoral del PSOE a la presidència del Govern espanyol el juliol de 2000, va ser el detonant perquè el patriotisme constitucional fos incorporat al debat polític espanyol. Explica el mateix Mateo que en una conferència al *Club Siglo XXI*, el 12 de febrer de 2001, Zapatero pronunciaria el nom de Jürgen Habermas i l'assenyalaria com un dels seus referents ideològics i teòrics de cara al seu programa polític. Vegeu Ballester, Mateo. “Auge y declive del patriotismo constitucional en España: en torno a los estados pluriétnicos”. *Foro Interno*. 2012. Pàg. 122.

⁶⁶⁵ Utilitzem l'expressió *aznarisme* per referir-nos als anys de govern de José Maria Aznar marcats pel relat del “miracle econòmic” que va desplegar el Partit Popular, però també per referir-nos als anys de lluita contra el terrorisme d'ETA en particular i els nacionalismes perifèrics en general, a partir d'una narrativa marcadament nacionalista espanyola a l'epicentre del qual es situava una clara veneració per la Constitució de 1978. L'aznarisme també es vist, avui, com un sistema de favoritismes polítics conseqüència del qual molts dels ministres i lideratges del Partit Popular de l'era 1996-2003 estan avui condemnats i empresonats per casos de corrupció política. Aquesta és, també, l'expressió col·loquial majorment utilitzada, a mig camí entre l'*aznaridad* de Manuel Vázquez Montalbán i l'*aznarato* de Javier Tusell. Vegeu, en relació a aquests dos darrers conceptes, Vázquez Montalbán, Manuel. *La Aznaridad. Por el imperio hacia diós o por diós hacia el imperio*. Barcelona: Mondadori. 2003 i Tusell, Javier. *El Aznarato...* Cit.

⁶⁶⁶ El primer polític en assimilar el concepte de Habermas va ser el professor universitari i senador Juan José Laborda. Aquest considerava positiva l'adaptació d'aquest concepte en la mesura que ajudava a l'esquerra a deixar enrere la patrimonialització del discurs nacional espanyol que havia caracteritzat el franquisme, i el substituïa per un concepte de connotacions més cíviques com patriotisme. Vegeu Laborda, Juan José. “Patriotismo constitucional y Estado democrático”. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 108. 1992. Pàg. 5-6. Però des de la dreta –i a partir de la proposta redactada per Piqué i San Gil–, els intel·lectuals que més van alçar la veu van ser Fernando Savater i Fernando Vallespín. El primer, per connectar patriotisme constitucional i respecte a la legalitat. Vegeu en aquest sentit Savater, Fernando. “Vivere libero”. *El País*, 6 de desembre de 2001. El segon per enfrontar-lo als nacionalismes basc i català. Vegeu Vallespín, Fernando. “Hacia una España posnacional. Patriotismo cívico frente a nacionalismo sustancialista”. *El Estado de las autonomías en el Siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Papeles de la Fundación FAES. Madrid. Núm. 66. 2001. Pàg. 124.

perdre pes polític o, si més no, semblava anar desapareixent dels programes electorals tant del PP com del PSOE. De retruc, les aspiracions d'autodeterminació de les minories nacionals basca i catalana no desapareixerien. Al contrari. Augmentarien obrint, en els dos cassos, processos de reforma estatutària (els frustrats Pla Ibarretxe i l'Estatut de 2006).

El que ens interessa en aquest punt es constatar el fracàs del concepte patriotisme constitucional. Sobretot com a solució teòrica i doctrinal que havia de significar una adhesió de les diferents realitats nacionals dins un projecte d'identitat compartida i inclusiva a partir de la qual establir les bases per una convivència en torn a una visió cosmopolita de la ciutadania. Es tractava, doncs, de conjugar una identitat cultural pròpia i, al mateix temps, identificar-se amb una comunitat política més àmplia vinculada a l'Estat espanyol i basada en el concepte de ciutadania. Per entendre el fracàs de l'intent d'implementar una fórmula de patriotisme constitucional *a l'espanyola*, cal entendre, també, la crítica que es va formular des de la visió que en tenien els nacionalismes perifèrics. Aquest patriotisme era vist com un subterfugi per aturar les demandes vinculades amb l'autodeterminació i el dret a decidir i com excusa per mantenir –i fins i tot recuperar– competències per part del govern central. Aquesta darrera crítica no només va ser formulada des de Catalunya o el País Basc; també l'esquerra va intuir que darrera l'apel·lació al patriotisme s'amagava una voluntat de recentralització de competències autonòmiques⁶⁶⁷.

Un altre dels elements que es troben en la base del fracàs de la acceptació de patriotisme constitucional a l'Estat espanyol és que mentre el concepte que defensava Habermas era un concepte inclusiu, d'arrels profundament republicanes i cíviques i que rebutjava l'oblit dels crims del nazisme⁶⁶⁸, el patriotisme constitucional propugnat pel PP no renunciava en cap cas al passat dictatorial. Més i tot, era un patriotisme concebut

⁶⁶⁷ Laborda, Juan José. "Patriotas y de izquierdas". *Claves de razón práctica*. Núm. 122. 2002. Pàg. 48.

⁶⁶⁸ Val a dir que la formulació inicial del patriotisme constitucional elaborada per Dolf Strenberg en el marc del trentè aniversari de la Constitució de 1949, va ser represa per Jürgen Habermars en el si de la "querella dels historiadors" per evitar que el concepte pretengués diluir la càrrega dels crims nazis presentant-los com una qüestió excepcional i no única d'Alemanya. Per contra, Habermars no hi havia oblit possible, per la qual cosa la única forma de sentir-se alemany era fent-ho a partir dels valors cívics, democràtics i universals contemplats en la seva Constitució. Vegeu Saz, Ismael. "Visiones de pàtria entre la dictadura y la democràcia" A Saz, Ismael i Archilés, Ferran (Eds.) *La nación de los espanyoles. Discursos i prácticas del nacionalismo español en la época contemporánea*. València: Publicacions Universitat de València. 2012. Pàg. 275. Vegeu, també, Habermars, Jürgen. *Identidades nacionales i posnacionales*. Madrid: Taurus. 1991. Pàg. 2016. I vegeu, finalment, Velasco, Juan Carlos. "Patriotismo constitucional y republicanismo". *Claves de razón práctica*. Núm. 125. 2002. Pàg. 33 a 40.

per enfrontar-se al nacionalisme –no l'espanyol, sinó el català o el basc– i no pas per incloure'l en un projecte comú en el qual el valor de la diversitat cultural tingues protecció i reconeixement més enllà de la simple retòrica.

8.3.4.- Anys 2004 a 2010. El retorn de la crispació i el relat de la conspiració

Val a dir que la influència de la doctrina d'Schmitt sobre la qual n'hem parlat al principi del capítol anterior no acaba amb la liquidació del règim franquista. Al contrari. Com destaca Luisa Elena Delgado, les seves opinions sobre el paper de l'Estat en la definició de l'enemic, sobre la potestat de decidir sobre l'excepció i sobre la importància de la homogeneïtat nacional i el perill que implica la divisió interna, han estat ben presents en l'Espanya democràtica⁶⁶⁹. Això pot apreciar-se perfectament en els anys en els quals el Partit Popular va estar a l'oposició. Segons Ramon Cotarelo y José Manuel Roca, mentre el PP va estar en l'oposició, va utilitzar amb força èxit les tàctiques habituals de l'*agit-prop*⁶⁷⁰ (agitació + propaganda). Aquesta tàctica passava per la denúncia persistents de fets i intensions fosques, sobretot dels nacionalismes, la única pretensió dels quals –semblava ser aleshores– era el trencament d'Espanya. La crítica al president del Govern espanyol, Rodríguez Zapatero, era constant, reiterada, furibunda i sense treva. Se'l definia com un hostatge de l'independentisme. Tot venia per una victòria inesperada dels socialistes en les eleccions generals de 2004, després de l'atemptat i massacre l'11 de març a l'estació d'Atocha de Madrid.

Malgrat que el PP no va dubtar en utilitzar l'atemptat per desplegar un missatge de conspiració d'ETA –i per extensió, el nacionalisme basc, aleshores principal enemic de l'Estat– l'opinió pública va ser conscient, en tot moment, que el portaveu del Govern, Àngel Acebes, mentia a la ciutadania quan explicava els detalls de la massacre terrorista. Durant els dies 11 a 14, les teories de la conspiració ja conegudes dels temps del franquisme, van tornar a primera línia política. El mitjans de comunicació més conservadors contribuïen a l'autoria de l'atemptat en clau conxorxa i la direcció del partit avalava la gestió del govern en les compareixences parlamentàries reiterant,

⁶⁶⁹ Delgado, Luisa Elena. *La nación singular...* Cit. Pàg. 61-62. Delgado cita, com a treball que aprofundeix en la influència de les teories de Carl Schmitt sobre l'Espanya democràtica, el de López García, José Antonio. "La presencia de Carl Schmitt...". Cit. Pàg. 139 a 168.

⁶⁷⁰ Cotarelo, Ramon. *La Antitransición. La derecha neofranquista y el saqueo de España*. València: Tirant Humanidades. 2015. Pàg. 44.

públicament, la necessitat d'esclarir “*toda la verdad*”⁶⁷¹. Amb aquesta retòrica, el Govern d'Aznar eludia rendir comptes de la seva gestió i, alhora, qüestionava radicalment la legitimitat del resultat electoral que havia donat la victòria a Rodríguez Zapatero. De passada, demonitzava als nacionalismes perifèrics.

La tàctica de desgast de Zapatero –i de l'acció del govern socialista– recordava la vella conspiració franquista, el contuberni entre rojos i separatistes per destruir la unitat d'Espanya sobre el qual hem parlat en pàgines anteriors. De fet, la imputació a la banda terrorista ETA dels atemptats de Madrid no només responia a un error de percepció política; el missatge de fons era molt més profund: venia a dir que darrera la violència s'amagaven aquells que volien el retorn de l'esquerra al govern de l'Estat espanyol. La retòrica era gairebé idèntica als anys de plom del franquisme només que el discurs s'articulava després de més de vint-i-cinc anys de democràcia. La premsa ho va denominar la tàctica de la crispació. O retorn als anys de crispació. O segona onada de crispació. Aquesta tàctica –la crispació– ja havia estat el fil polític utilitzat durant els darrers anys de govern de Felipe González (1993-1996), al voltant del dues temàtiques denominades *temas de Estado*: ETA i els límits de l'organització territorial de l'Estat⁶⁷². Seria Joaquin Estefanía qui millor descriuria la crispació –o estratègia de la crispació– molt pròpia de la dreta: “[...] *un desacuerdo permanente y sistemático sobre algunas iniciativas del antagonista político, presentadas desde la otra parte como un signo de cambio espurio de las reglas del juego, como una amenaza a la convivencia o al consenso democrático*”⁶⁷³.

La crispació, en política espanyola, respon a dos elements vehiculars, un de fons i un altre de forma. La forma és la utilització desmesurada de la desqualificació política a partir d'una deformació malintencionada de la realitat. El fons és aprofundir en el conflicte polític sobre temàtiques que transcendeixen a l'eix esquerra-dreta i haurien de gaudir de consens, tàcit o explícit, per deixar-les fora del debat polític. Aquest va ser el cas de la política territorial. El Pacte del Tinell signat entre el PSC, ERC i IC-V, la

⁶⁷¹ Maravall, José María. *La confrontación política*. Madrid: Taurus. 2008. Pàg. 102 a 104.

⁶⁷² Vegeu els treballs de Bosco, Anna y Sánchez-Cuenca, Ignacio. “Las dos Españas de Zapatero”. A Bosco, Ana y Sánchez-Cuenca, Ignacio (eds.). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2009. I Sánchez-Cuenca, Ignacio. “Las elecciones de 2008: ideología, crispación y liderazgo”. A Bosco, Ana y Sánchez-Cuenca, Ignacio (eds.). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2009.

⁶⁷³ Estefanía, Joaquin. “Teoría de la crispación”. *El País*. 19 d'abril de 2007.

reunió del llavors Conseller en Cap, Josep Lluís Carod Rovira, amb ETA a Perpinyà, i els resultats electorals d'ERC, més l'explícita voluntat de reforma de l'Estatut, van posar al PP en alerta. El Pla Ibarretxe tramitat i rebutjat el 2005 i la reforma estatutària impulsada des del Parlament de Catalunya, oferien el marc de crispació necessària a la dreta nacionalista per afirmar que tot plegat liquidava el règim polític sorgit de la Constitució de 1978⁶⁷⁴. En aquesta actitud està el germen del procés sobiranista que esclatarà a mitjans de 2010.

La dreta, doncs, retornava als seus temes preferits per fer-se forta davant el debat sobre la unitat de la nació espanyola i la confrontació amb les demandes vehiculades pels nacionalismes perifèrics. Per això, i atesa la política de confrontació encetada per la dreta més radical de la qual el PP no era aliè, el mateix Pacte del Tinell incloïa en els seus annexos l'exclusió del Partit Popular de qualsevol pacte de governabilitat ja fos a Catalunya o a l'Estat espanyol. Vist en perspectiva, considerem que aquest va ser un error, ja que va radicalitzar, encara més, les posicions ja de per si extremes dels populars en matèria de política territorial⁶⁷⁵.

En resposta a la radicalització del PP, el PSOE va iniciar un seguit de projectes ideològicament contraris als postulats de la dreta nacionalista i que confrontaven posicions en el marc de les polítiques conservadores (principalment l'Església catòlica) i progressistes. Va ser el cas del matrimoni homosexual⁶⁷⁶ o la Llei de la Memòria Històrica⁶⁷⁷, acompanyada per accions com la retirada de símbols franquistes de l'espai públic i l'apertura d'algunes fosses. El PP ho va interpretar com un atac a l'esperit de consens que, segons la dreta, havia caracteritzat la Transició⁶⁷⁸. Aquesta política

⁶⁷⁴ Maravall, José María. *La confrontación política...* Cit. Pàg. 104-105.

⁶⁷⁵ En l'Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya, de data 14 de desembre de 2003, consta d'un Annex en el qual hi figura, com a punt primer denominar "criteris sobre actuació política general" el següent: cap acord de governabilitat amb el PP a la Generalitat i a l'Estat. El desenvolupament d'aquest titular diu: "Els partits signants d'aquest acord es comprometen a no establir cap acord de governabilitat (acord d'investidura i acord parlamentari estable) amb el PP al Govern de la Generalitat. Igualment aquestes forces es comprometen a impedir la presència del PP en el Govern de l'Estat, i renuncien a establir-hi pactes de govern i pactes parlamentaris estables en cambres estatals".

⁶⁷⁶ Llei 13/2005, d'1 de juny, per la qual es modifica el Codi Civil en matèria del dret a contraure matrimoni.

⁶⁷⁷ Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual es reconeixen i amplien els drets i s'estableixen mesures a favor de qui van patir persecució i violència durant la guerra civil i la dictadura.

⁶⁷⁸ En aquest sentit es manifesta Aguilar, Paloma. "Las políticas de la memoria". A Bosco, Ana y Sánchez-Cuenca, Ignacio (eds.). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2009.

ubicada ideològicament a l'esquerra, i el debat sobre un millor encaix de les demandes nacionalistes catalanes dins el marc constitucional espanyol, van obrir a la dreta més radical, més ancorada en el passat, la porta de la justícia. Va ser el cas del processament del Jutge Baltasar Garzón⁶⁷⁹ i els recursos contra l'Estatut votat pel *demos* català l'any 2006.

L'ideòleg del retorn a l'estratègia de la judicialització de la política –i un dels cervells del recurs del PP contra la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006– va ser Federico Trillo. Trillo, durant els anys de José Maria Aznar i els primers anys de Rajoy a l'oposició, va erigir-se com un dels homes forts del PP. President del Congrés dels Diputats i Ministre de Defensa, Trillo és fill d'un exalcalde de Cartagena durant el franquisme, Governador Civil de Terol i procurador a Corts. Jurista i de perfil dur (membre de l'Opus Dei), Trillo va ser una veu contrària a les concessions al nacionalisme català durant els set anys de Govern socialista a la Moncloa; i sobretot, contra el seu president José Luís Rodríguez Zapatero. Però la tàctica de judicialitzar la política, que passava per utilitzar el Tribunal Constitucional com a tercera cambra des d'on prosseguir les disputes entre govern i oposició, també tenia l'aval de la persona que començava a tenir pes dins al partit i que, més endavant, esdevindria vicepresidenta del Govern: Soraya Sáenz de Santamaría. El seu paper en el procés serà estudiat quan analitzem l'executiu de Mariano Rajoy.

8.4.- El Partit Popular davant del procés. 2011-2018.

Tornem, ni que sigui per uns instants, al principi d'aquest capítol. Com és possible que davant d'una demanda majoritària de la societat catalana, expressada durant un període determinat i continuat en el temps –anys 2010 a 2017–, recolzada per resultats electorals que confirmen una majoria parlamentària –eleccions 2012, 2015 i 2017– partidària d'exercir el dret a decidir a partir d'un referèndum o consulta acordada amb l'Estat espanyol; com és possible, insistim, que el govern espanyol no entomi el debat polític que comporta una demanda democràtica? Més i tot: com és possible que aquesta demanda –tornem a insistir recolzada socialment i institucionalment per una

⁶⁷⁹ Respecte el procés del Jutge instructor de l'Audiència Nacional pels fets vinculats a l'apertura de fosses del franquisme, vegeu el capítol 8 del llibre ja citat Jiménez Villarejo, Carlos i Doñate Martín, Antonio. *Jueces, però parcials...* Cit. Pàg. 207 a 228.

majoria de catalans i catalanes– sigui demonitzada verbalment, sigui reprimida pels Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat, i els líders polítics i socials del moviment sobiranista català siguin empresonats a partir de procediments penals amb imputacions de delictes violents? Com és possible que Escòcia, Quebec, Puerto Rico o Groenlàndia hagin pogut debatre sobre la possibilitat d'exercir un referèndum i l'hagin portat terme i a Catalunya el diàleg s'hagi substituït per la violència policial i la repressió judicial?

Respondre a aquestes preguntes és possible si analitzem (1) els elements principals de la configuració dels dos governs de dreta que, des de l'Estat espanyol, s'han enfrontat al procés, (2) quina ha estat l'estratègia que han utilitzat per encarar una problemàtica de naturalesa política i (3) quines han estat les eines –polítiques, però també jurídiques i d'altre naturalesa– que han desplegat per enfrontar-se a una crisi política mai abans vista a l'Estat espanyol. Recordem allò que deia Michael Keating quan afirmava que tota pretensió d'una nació minoritària era susceptible de ser negociada; negociació que depenia tant del caràcter i valors culturals del nacionalisme majoritari com de les circumstàncies del moment⁶⁸⁰. Vegem, doncs, perquè en cap moment el govern de Mariano Rajoy és capaç de canalitzar la demanda de decidir de la majoria de la societat catalana d'una forma política i opta per altres vies; vies –tot sigui dit de passada– que recordaran els temps foscos de la repressió franquista on el poder polític, policial, militar i judicial semblaven un sol poder en la defensa d'un element sagrat: la unitat de l'Estat espanyol.

8.4.1.- *La majoria del Partit Popular. Retòrica nacional, guerra bruta i defensa de la Llei.*

L'arribada del Partit Popular al Govern de l'Estat espanyol amb la victòria assolida l'any 2011, significa un canvi radical en relació al tractament del conflicte territorial encetat a partir de la sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional. Per afrontar el debat sobre la situació creada, el PP parteix de la posició d'enrocament en relació al debat territorial. Ho fa a partir d'un tancament de files que passa per no concedir res més –la reforma de l'Estatut és vista com un xantatge dels nacionalismes perifèrics al PSOE de Zapatero–, i recuperar els elements que defineixen el nacionalisme espanyol –unitat de la pàtria sobre la qual no es pot fer política, respecte al

⁶⁸⁰ Keating, Michael. *Naciones contra el Estado...* Cit. Pàg. 32.

marc legal que es concep com a immutable— i, finalment, rescata de l’oblit un llenguatge amarat d’uns conceptes que ens retornen al passat franquista. La dicotomia amic-enemic teoritzada per Schmitt i implantada durant tota la dictadura, troba un espai on escolar-se per condicionar tota possibilitat de fer política al voltant d’un debat la gestió del qual reclama negociació i diàleg entre les parts: el dret a decidir.

Aquest és el punt de partida de l’únic interlocutor al govern de l’Estat espanyol que tindrà el moviment sobiranista català. Punt de partida que, tot sigui dit de passada, esdevindrà pràctica política habitual que durarà tot el procés; o sigui, des del 2011 al 2017. A més hi ha una dada sense la qual no s’entendrà ni l’actitud política del PP ni les accions legislatives i polítiques portades a terme per donar resposta al procés sobiranista: l’executiu de Mariano Rajoy gaudirà de majoria absoluta. Una majoria que durant el període 2011 a 2015 governarà a les principals places polítiques de l’Estat espanyol —Comunitats de Madrid, València, Illes Balears, Galícia— i els principals ajuntaments i diputacions provincials; gairebé tots amb majoria absoluta— i confirmarà un executiu monocolor format per lideratges del Partit Popular. Però més enllà de la dada de l’aritmètica política, que clarament condicionarà la iniciativa —o la no iniciativa— política del nacionalisme espanyol ara més ubicat en la dreta que no pas al centre dreta, hi ha un anàlisi posterior: el de la figura del president del Govern: Mariano Rajoy⁶⁸¹.

Però si l’analista aprofundeix en el perfil —i la biografia política— dels pesos pesats de l’executiu trobarà noms adscrits tant al centre dreta com a l’extrema dreta radical. Un dels que major protagonisme han tingut en tot el procés sobiranista, per les seves posicions radicals, sovint força polèmiques, ha estat Jorge Fernández Díaz. Fill del subinspector de la Guàrdia Urbana de Barcelona durant el franquisme i cap de l’aparell repressor de la ciutat durant aquells anys de plom, Fernández Díaz pertany a un llinatge poderós del Partit Popular a Catalunya⁶⁸². La seva gestió al capdavant del Ministeri de l’Interior, que serà analitzada al moment de referir-nos a l’Operació

⁶⁸¹ No s’ha escrit massa sobre Mariano Rajoy i allò que s’ha escrit han estat anàlisis periodístics en clau d’humor o de marcat perfil irònic. Ens referim a tall d’exemple, a l’obra de Losada, Antón. *Código Mariano. Desmontando a Mariano Rajoy*. Barcelona: Roca Editorial. 2014. Després de deixar el govern al prosperar la moció de censura, Rajoy va publicar les seves memòries. Vegeu Rajoy, Mariano. *Una España mejor*. Barcelona: Plaza & Janés. 2019.

⁶⁸² Salellas, Lluç. *El franquisme que no marxa...* Cit. Pàg. 125. Aquest llinatge el conformen, bàsicament, ell i el seu germà Alberto Fernández Díaz. Aquest darrer ha encapçalat en diverses ocasions les llistes del Partit Popular al Parlament de Catalunya i a l’Ajuntament de Barcelona.

Catalunya, destaca per la reactivació d'un projecte de policia política inspirat en el franquisme i d'un model d'acusació basat en la construcció de proves falses o d'informes policials preconcebuts per ser utilitzats tant per ser difosos en mitjans de comunicació com en procediments penals contra l'oposició democràtica. També resultaria rellevant analitzar els antecedents familiars de la vicepresidenta del Govern, Soraya Sáenz de Santamaria, ideòloga de combatre el procés des de les atalaias judicials. Ho veurem en analitzar el *sotogobierno* del PP.

El passat ideològic del partit polític que conforma el govern, que es resumeix en la seva incapacitat per condemnar el règim franquista o, el que és més dubtós en termes democràtics, com és la identificació d'alguns polítics –no direm tots– amb el discurs franquista de l'enemic separatista, de la defensa a ultrança de la unitat d'Espanya per damunt de qualsevol altre consideració, ha tingut conseqüències en el procés. Com apunten estudiosos del nacionalisme com Nuñez Seixas o Jorge Cagiao, el passat franquista ha condicionat el procés, sobretot i com veurem, a partir de 2017, on el govern s'ha revelat incapaç d'oferir una resposta en termes democràtics a un problema de naturalesa política⁶⁸³. Aquesta negació del problema polític i l'afirmació de la voluntat de la majoria de la societat catalana i de la majoria parlamentària catalana, ha estat menystinguda com a crisi territorial i ha estat qualificada com una qüestió de legalitat. El plantejament del moviment sobiranista català era legal. Al no ser legal, la política no podia entrar a negociar sobre la base d'una il·legalitat. Segons aquest raonament havien de ser els tribunals i la policia qui actués.

⁶⁸³ Nuñez Seixas destaca que “[...] Desde la segunda década del Siglo XXI, y en particular a partir del recrudescimiento del debate territorial provocado por el incremento del apoyo social al independentismo en Cataluña, el peligro de disgregación de la unidad de España ha pasado a ocupar el primer plano de todas las agendas políticas de la derecha, en cualquiera que hayan sido sus versiones. (...) partidos que han nacido como escisiones del ala más conservadora e integrista del PP, como Vox (2013), liderada por Santiago Abascal (...) han descargado el grueso de sus energías discursivas en la amenaza del secesionismo catalán, al que seguiría el vasco en una suerte de efecto dominó o balcanización del Estado”. Vegeu Nuñez Seixas, Xosé M. *Suspiros de España...* Cit. Pàg. 122-123. Al seu torn, Jorge Cagiao escriu, a l'examinar la naturalesa política del nacionalisme d'Estat –on s'inscriuria el nacionalisme espanyol– que “[...] un nacionalismo puede ser democrático y liberal y dejar de serlo de la noche a la mañana en la gestión de un problema concreto. (...) Un nacionalismo puede ser democrático y reaccionar de una manera no democrática ante un problema determinado. Esto es lo que ha podido pasar en España en el conflicto entre el nacionalismo español dominante y el nacionalismo catalán a partir de la reforma estatutaria de 2006. Desde entonces, y sobre todo en los últimos cinco o seis años, hemos asistido a un conflicto que se ha dejado ir a un terreno fangoso (...). Y ahí se ha podido ver efectivamente como el nacionalismo dominante dejaba de ser democrático y liberal en su defensa de la unidad nacional (judicialización del conflicto político; tiranía de la mayoría, que ha impuesto su voluntad a una minoría sin proponer ninguna solución alternativa”. Cagiao, Jorge. *Micronacionalismos...* Cit. Pàg. 77-78.

I així va ser. La política va cedir el seu espai a la dialèctica i formes del procés judicial i a l'actuació policial desplegada pel Ministre d'Interior Jorge Fernández Díaz.

8.4.1.1.- *La resposta en el pla polític: immobilisme i inflamació verbal.*

Escrivia el professor Cesáreo Rodríguez-Aguilera que el fet que el PP sigui una formació política estructuralment ultraconservadora, incapaç d'assumir que la Constitució de 1978 requereix reformes, ha situat al Govern que Rajoy presideix en una situació d'absolut immobilisme davant les dues crisis que l'han assetjat⁶⁸⁴: la corrupció del propi partit, la incapacitat per desfer-se d'una xarxa clientel·lar que arrossega d'ençà dels temps de l'AP i el procés sobiranista català. Aquest immobilisme del PP en qüestions relatives a la necessitat de trobar una sortida política al conflicte territorial que està en la base del procés és el que ha fet créixer i consolidar les demandes de l'independentisme. L'immobilisme ha estat vist com una manca de projecte polític suficientment seductor per restar atractiu polític a la secessió de Catalunya de l'Estat espanyol.

Aquest immobilisme a Catalunya té la seva explicació, també, en virtut d'una aposta estratègica, a més de l'explicació estructural ideològica abans apuntada. L'assimilació de partit minoritari a Catalunya i la provada eficàcia d'un discurs anticatalà a la resta de l'Estat espanyol, ha fet que el Partit Popular hagi renunciat a fer política en relació a Catalunya, més enllà de la utilització de les pulsions històriques, vinculades al nacionalisme espanyol ultraconservador, hereu de les essències franquistes, que s'han mobilitzat quan han estat cridades a expressar el seu anticatalanisme. És paradigmàtic d'això que acabem de narrar la recollida de signatures contra l'Estatut; episodi ja analitzat a l'inici d'aquest treball. En qualsevol cas la deixadesa de funcions polítiques del PP és explicada molt bé per un polític que coneix perfectament els engranatges que conformen la presa de decisions del Partit Popular: Manuel Milián Mestre⁶⁸⁵.

⁶⁸⁴ Rodríguez-Aguilera, Cesáreo. "El PP favorece que España se desintegre". *El Periódico*. 17 d'agost de 2017.

⁶⁸⁵ Fem referència al llibre del diputat al Congrés i fundador d'Alianza Popular, Milián Mestre, Manuel. *Els ponts trencats*. Barcelona: Proa. 2016. Respecte de la inhibició del PP en relació al procés sobiranista català vegeu la crònica de Bassets, Lluís. *Lecciones españolas. Siete enseñanzas políticas de la secesión catalana y la crisis de la España constitucional (2012-2016)*. Barcelona: Economía Digital. 2017.

Tanmateix, l'immobilisme polític ha anat acompanyat, sempre i en tot moment, de declaracions dels líders del PP en forma d'amenaça contra els principals lideratges polítics del procés. Amenaces públiques contra líders catalans de diversos partits i moviments socials. Posarem exemples. El portaveu i vicesecretari del PP, Pablo Casado, va advertir els dies anteriors a la proclamació de la DUI per Parlament al llavors president de la Generalitat, que podia acabar de la mateixa manera que havia acabat Lluís Companys, president de la Generalitat republicana. Insinuava un afusellament per una situació política que Casado, a jutjar per les seves declaracions, entenia que mereixia la pena de mort. El 28 de gener de 2018 Casado va advertir a Roger Torrent, president del Parlament de Catalunya, que si permetia la investidura de Carles Puigdemont “*tenía dos hijos y sabía a que atener-se*”. Avui Pablo Casado és el secretari general del PP i el seu líder polític per governar l'Estat espanyol.

Fer remor mediàtica per amagar la manca de propostes polítiques o per allunyar el debat polític de l'immobilisme d'un partit mancat de programa per afrontar el debat que planteja la Constitució territorial ha estat una constant en la història del PP. El PP en particular –i l'espai polític i mediàtic dreta espanyola en general– ha jugat sempre la carta de l'amenaça contra Espanya. O amenaça a la nació espanyola. La conseqüència primera ha estat amenaçar en veure's amenaçat⁶⁸⁶. Després de desplegar un discurs de to agre, insultant, brut i manipulador en relació a importants qüestions d'Estat, com el terrorisme o el debat territorial; qüestions que solen dividir l'eix esquerra dreta, en benefici de la dreta, que no dubta en mobilitzar-se quan veu en perill el concepte de nació espanyola o la unitat de l'Estat.

El procés ha vist incrementat el to de la crispació al sorgir, en aquest espai polític de la dreta, dos nous actors en la política espanyola: un Ciutadans, un partit antiprocés. Albert Rivera i Inés Arrimadas han estat uns polítics tant o més agressius contra Catalunya que el mateix Casado. L'altre VOX, un partit sorgit de les cendres del franquisme, d'extrema dreta radical, al qual la justícia espanyola ha deixat exercir l'acusació popular durant el procés penal contra el moviment independentista. Aquesta competència per ser el més anticatalà, el més dur contra els presos polítics catalans, el pitjor enemic de Catalunya, ha inflammat la política espanyola.

⁶⁸⁶ Vegeu en aquest sentit Aizpeolea, Luis R. “El regreso a la estrategia de la crispación”. *El País*, 15 d'octubre de 2018.

8.4.1.2.- *La resposta en el pla judicial: la Brigada Aranzadi.*

Recordem que el sociòleg Amando de Miguel, en el clàssic ja citat sobre les elits franquistes, dividia les etapes de govern en tres: era blava, tecnocràcia i funcionariat. Malgrat que als efectes de traçar un paral·lelisme ens interessin les dues darreres, és en la definició del què va representar l'etapa del funcionariat on trobem un clar antecedent de la Brigada Aranzadi: “[...] *Los ministros responden cada vez más a la idea, presente ya en etapas anteriores, de actuar como técnicos prestigiosos o, si se quiere, como altos funcionarios encumbrados*”⁶⁸⁷. Si en l'etapa tecnocràtica les carteres governamentals van ser ocupades per prestigiosos economistes, membres de consells d'administració de grans empreses i persones vinculades amb l'Opus Dei, en l'època del funcionariat es va prioritzar a membres de cossos amb alta preparació tècnica com els Advocats de l'Estat. La formació de jurista va ser la preferida pels governs de Franco. Aquesta circumstància –com apunta De Miguel– explicaria “[...] *el tono juricista de las intervenciones de los políticos o de los debates en las Cortes, la continua referencia al ideal del “Estado de Derecho”, (...), la obsesión legalista en los planteamientos de reforma política, etc.*”⁶⁸⁸.

La retòrica juricista, el recurs narratiu a la norma jurídica per dirimir una problemàtica política va tornar-se a posar en circulació en l'afer Estatut, que va desembocar en la STC 31/2010. La victòria del PP en les eleccions del 2011 sobre un PSOE afeblit pel suport dels partits nacionalistes catalans que havien impulsat la reforma del marc estatutari, va propiciar la recuperació de l'ús del legalisme com a eina política. L'oratòria legal, la invocació constant a l'Estat de dret i la predisposició al recurs als tribunals com a eines per l'exercici de la política va tenir premi a l'hora de dissenyar el govern de l'Estat espanyol que havia de pilotar l'era post-Zapatero. Es va optar per una estructura de cossos d'alta preparació tècnica que recordava al disseny del funcionariat franquista. D'aquesta manera es col·locava en l'alta política un col·lectiu de persones que durant tot el procés sobiranista acabaria estant al capdavant del govern de l'Estat espanyol i serien els encarregats de fabricar l'estratègia de resposta al contenciós català.

⁶⁸⁷ Ens referim a l'obra ja citada de Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. Pàg. 34.

⁶⁸⁸ de Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. Pàg. 38-39.

Tots ells –o la gran majoria d’ells– pertanyien al cos d’Advocats de l’Estat. La literatura periodística els va denominar la Brigada Aranzadi⁶⁸⁹. Se’ls va caracteritzar com a polítics amb toga d’advocats. Ments dissenyades per memoritzar lleis, reglaments i sentències. Cervells estructurats amb títols, capítols i preceptes, talment ho són els reglaments o els codis. Recitadors de jurisprudència amanida de cites en llatí. Una concepció absolutament vertical de la política. Una forma encriptada d’exercir el poder. Els *enarcas* hispànics (École National d’Administration: fàbrica de quadres de la política francesa), en paraules del periodista Enric Juliana⁶⁹⁰, un dels cronistes que més han emprat aquesta denominació⁶⁹¹. Un antecedent de Soraya Sáenz de Santamaría, màxim exponent del col·lectiu, seria Torcuato Fernández Miranda, vicepresident del Govern i secretari general del Moviment.

Escriu Daniel Innerarity que “la política es una ocupación inconcreta para la qual se necessita capacidad de juicio, visión de conjunto, prudencia, intuición, sentido del tiempo, capacidad de comunicación y disposición a tomar decisiones para las cuales no existe una certeza completa⁶⁹²”. I afegeix: “ el político no puede ser un aficionado ni un especialista”. I reclama –seguim amb Innerarity– “de imaginación, de creatividad”. Aquesta concepció de la política, associada a la visió polièdrica de les problemàtiques públiques, contrasta amb el concepte que de la política ha mantingut la Brigada Aranzadi durant tot el procés sobiranista. Una visió plana, sotmesa al marc mental del

⁶⁸⁹ Enric Juliana relata, a l’article “La Brigada Aranzadi”, *La Vanguardia*, 29 de setembre de 2014, l’origen d’aquesta expressió que ha acabat estenent-se per la opinió pública i publicada. Segons Juliana, en un col·loqui sobre Catalunya a la Casa América de Madrid, Miguel Herrero i Rodríguez de Miñón, pare de la Constitució i membre del Consell d’Estat, va expressar-se en relació al procés afirmant que “*el problema de Cataluña es eminentemente político y no se va a resolver con el Aranzadi en la mano*”. I mentre feia aquesta afirmació, escriu Juliana, Herrero va mirar de reüll a Jaime Pérez Renovales, Advocat de l’Estat, ex director general de l’assessoria jurídica del Banc de Santander i actualment secretari de la presidència del govern i eminència gris de l’equip de la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría, també advocada de l’Estat. Vegeu, també, Juliana, Enric. *Tarjeta negra. 80 días que convulsionaron la política española*. Barcelona: RBA. 2015. Pàg. 144-146.

⁶⁹⁰ També Amando de Miguel sembla fer aquesta comparació quan parla del funcionariat; especialment dels cossos d’elit del govern de Franco. Diu de Miguel en relació als sectors més nombrosos del govern franquista, “[...] *la mayoría son funcionarios del Estado y, a su vez, la mayor parte de los casos, provenientes de los cuerpos de más prestigio, como los Catedráticos de Universidad, Abogados del Estado, Letrados del Consejo de Estado, Diplomáticos, Cuerpos de Ingenieros, etc. Este es un dato fundamental que califica no solo la etapa del Funcionariado (aunque sobre todo a ella), sino toda la vida del Régimen. Sea cuál sea su ideología, lo importante es la altísima probabilidad que tiene un candidato a Ministro de haber sido un prominente servidor del Estado, en cuerpos civiles o militares. Se trata, sin duda, de un modelo “francés”, que ha funcionado en el país vecino durante la V República*”. de Miguel, Amando. *Sociología...* Cit. Pàg. 101.

⁶⁹¹ Juliana, Enric. “¡Abogadas del Estado al poder!”, *La Vanguardia*. 16 de febrer de 2014.

⁶⁹² Innerarity, Daniel. *La política en tiempos...* Cit. Pàg. 40-41.

procés judicial (dualitat de parts i lògica de vencedors i vençuts, d'acord amb la màxima de Carl Schmitt) i que ha condicionat la política espanyola d'ençà de l'any 2006. Ha estat la preferència al recurs davant del Tribunal Constitucional –i que aquest resolgui a partir d'una interpretació restrictiva de la legalitat– que no pas haver de sotmetre un conflicte democràtic a la voluntat dels ciutadans.

Els *Aranzadis* –assumim aquí la dimensió col·loquial– no han estat uns polítics que hagin percebut els conflictes en tota la seva dimensió i complexitat. Per ells la política no ha estat una qüestió tridimensional o polièdrica, com assenyala Innerarity, de la qual s'espera diàleg, negociació, empoderament, concessió, cintura i visió d'Estat. Tot ha semblat reduir-se a binomis: ells o nosaltres. Victòria o derrota. Urnes o jutjats. Negociació o claudicació, en el que ha resultat ser una actualització del pòsit ideològic sembrat durant la construcció ideològica de l'adversari polític –més ben dit, de l'enemic polític– en temps del franquisme. Aquestes han estat les dicotomies plantejades pel govern de l'Estat espanyol a la demanda catalana; criminalitzar la política (diàleg) i plantejar el procés sobiranista com una batalla on només podia haver-hi vencedors i vençuts (legalitat), fet que va recordar –i molt– la concepció de la política que tenia Carl Schmitt, que no ho oblidem, va ser un dels juristes més elogiats pel catedràtic de Dret Polític i fundador del Partit Popular, Manuel Fraga Iribarne.

Com s'ha anticipat, en aquest punt del relat va excel·lir la figura de Soraya Sáenz de Santamaria. Va escriure el periodista Enric Juliana que qui fou la vicepresidenta del govern espanyol, coordinadora de l'executiu i portaveu del govern, va resultar ser una de les mandatàries amb més poder acumulat als darrers anys. Va col·locar persones de les seva estricta confiança en tots i cada un dels tentacles del govern. Eren els *sorayos*, com se'ls coneixia col·loquialment a Madrid. Tanmateix, per entendre els *sorayos* cal saber que és *La Gloriosa*. La majoria dels noms que formaven part de l'entorn de Soraya Saenz de Santamaría eren advocats de l'Estat. Pertanyien a la promoció coneguda pel nom de *La Gloriosa*, de 1996, just quan José Maria Aznar, Miguel Blesa i altres inspectors d'Hisenda van arribar al poder. *La Gloriosa* destacava per ser una de les promocions millor col·locades tant en l'alta administració de l'Estat com en llocs rellevants de l'empresa privada. En formen part el mateix marit de Soraya, Ivan Rosa, que va fer el salt a l'empresa privada però no va deixar de tenir gran capacitat d'influència en les decisions estratègiques del món econòmic⁶⁹³.

⁶⁹³ Vegeu en aquest sentit l'obra de Villena, Andrés. *Las Redes de poder en España. Elites e intereses contra la democracia*. Barcelona: Roca Editorial. 2019.

Dues curiositats abans de tancar el cercle virtuós de *La Gloriosa*. El número 1 de la promoció, Alfonso Ramos de Molins Sáinz de Baranda, va ser secretari general de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions abans de passar a exercir com a advocat de l'Estat. El número 5 de la promoció, Severo Bueno de Sitjar de Togores, va ser notícia quan el Tribunal Suprem va fallar al seu favor en un recurs interposat davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya perquè la seva filla pogués ser escolaritzada en llengua castellana en una escola concertada catalana. Però l'arribada de Rajoy al poder no només va comportar la promoció de Soraya Sáenz de Santamaria –i amb ella, els *sorayos*–, també va emergir, exercint funcions d'alta responsabilitat al Partit Popular, una altre advocada de l'Estat: Maria Dolores de Cospedal. Qui va ser secretaria general del PP, presidenta de Castella-La Manxa i Ministra del Govern, pertanyia a una promoció anterior, la de 1991. Un tradició semblava emparar aquests nomenaments: quan governava la dreta la intensitat i quantitat d'alts funcionaris de l'Estat de la que es nodria l'administració era molt superior a quan governa l'esquerra⁶⁹⁴.

Fet el retrat, cal assenyalar l'objectiu que semblava unir a les dues altres funcionàries de l'Estat, Soraya i Dolores de Cospedal, i tots aquells togats que van participar del govern de l'Estat era una clara voluntat de transformar el procés català en això; un procés, però jurisdiccional. Descartada la via política, el combat contra la demanda catalana expressada en termes democràtics s'havia de traslladar als tribunals. La visió administrativista de la política, de la qual Eduardo Garcia d'Enterría –un dels referents de *La Gloriosa*– era un autèntic mestre, semblava haver segrestat el relat i la praxis del govern. Tot s'havia de reduir a una qüestió de legalitat.

Com hem anticipat, ha estat el periodisme qui s'ha encarregat de dibuixar un perfil d'aquesta classe política –dominant durant tot el *procés*– i caracteritzar la seva gestió del plet català. L'advocat Heribert Padrol en va traçar un perfil a l'article *Aranzadis o govern dels funcionaris*⁶⁹⁵. Xavier Roig va denominar la seva manera de fer *democràcia d'administratiu*⁶⁹⁶. I Antoni Puigverd els va titllar d'*intocables*⁶⁹⁷. Tots ells

⁶⁹⁴ Díez, Anabel. “La irresistible llamada del servicio público”. *El País*. 9 de juny de 2012.

⁶⁹⁵ Padrol, Heribert. “El govern dels funcionaris”. *Ara*. 15 de novembre de 2014. Vegeu també del mateix autor: “El poder de l'alt funcionari de l'Estat”. *Ara*. 31 de maig de 2014.

⁶⁹⁶ Roig, Xavier. “Democràcia d'administratiu”. *Ara*. 21 de novembre de 2014.

⁶⁹⁷ Puigverd, Antoni. “Els intocables”. *La Vanguardia*. 17 de desembre de 2014.

analitzaven la cultura de cos administratiu. I un primer element que destacaven era que una variable del procés que descol·locava al cos d'alts funcionaris togats era el terreny de joc. El *procés* sobiranista no tenia un terreny de joc acotat; com sí el tenia, per exemple, un procés jurisdiccional. Els advocats de l'Estat en general i els alts funcionaris del govern en particular, “els caracteritza la obediència poc crítica a l'autoritat, el nul·l·questionament de determinada idea d'Estat (sentida com a dogma, no solament com una exigència legal) i un enorme sentit de l'estabilitat institucional”. Vol dir això que són conservadors, al·lèrgics a qualsevol plantejament de canvi, com el que proposa la ciutadania catalana. Que el procés es desenvolupés en un terreny de joc obert, on calia cintura i imaginació política, els feia sentir insegurs. O vulnerables.

Això ens porta a preguntar-nos quina és la reacció natural d'un govern d'alts funcionaris en relació a una demanda de canvi radical de la seva concepció institucional? D'entrada enrocar-se. Fer-se forts dins l'aplicació dels mètodes tradicionals que ells coneixen sobradament: el procés judicial. O el que és el mateix: la defensa de la legalitat renunciant a modificar-la per una demanda majoritàriament expressada per la ciutadania; si la norma s'ha de modificar és perquè ho diu l'executiu o el legislatiu (o la majoria que dona suport al govern), no perquè ho reclami la ciutadania. I més quan aquesta ciutadania és una minoria territorialitzada.

Amb el Partit Popular al poder, aquesta filosofia no ha canviat. I aquí està la clau del problema; la diferència de criteris entre el polític i el jurista. El polític, com diu Innerarity, no es mou en el terreny de l'evidència i de la objectivitat; és mou en el difús món de la combinació inexacte de la diversitat de criteris⁶⁹⁸. És la gestió pública en una societat líquida, per expressar-ho a la manera de Zygmunt Bauman. Es tracta de reconèixer a l'individu la seva identitat diferenciada, tant des del punt de vista de gènere, com des de la dimensió cultural o la seva identificació amb una determinada comunitat política⁶⁹⁹. I això requereix imaginació i creativitat política; tot el contrari del que ofereix la Brigada Aranzadi: Llei. O més ben dit: sotmetiment a la Llei.

⁶⁹⁸ Innerarity, Daniel. *La política en tiempos...* Cit. Pàg. 141. Escriu Innerarity que “la democràcia, més que un règim d'acords, és un sistema per conviure en posicions de profund i persistent desacord”. I més encara: “El polític ha de ser capaç de combinar la necessària fermesa en el manteniment dels seus principis amb la no menys necessària apertura al canvi i a la capacitat d'autocorrecció sense la qual tot procés de deliberació política no seria més que un simulacre”. Vegeu Pàg. 141 a 147.

⁶⁹⁹ Innerarity, Daniel. *La política en tiempos...* Cit. Pàg. 75.

8.5.- L'anticatalanisme. Ciutadans i el relat de la violència.

Una de les respostes més sovintejades i que han estat en la base del rebuig, per part de les forces polítiques identificades i defensores de la unitat de l'Estat espanyol, a la celebració de qualsevol mena de consulta o referèndum sobre la independència de Catalunya, ha estat la ideal de confrontació. Un referèndum, han argumentat des del Partit Popular i Ciutadans, provoca enfrontament en la societat⁷⁰⁰. Divideix i confronta, de manera que en comptes de resoldre un conflicte, la consulta al ciutadà l'agreuja. Segons aquest raonament el referèndum s'alça, doncs, com una eina de la discòrdia. Un recurs polític que s'utilitza, segons els espais polítics partidaris de la unitat de l'Estat, per enfrontar els que malden per trencar l'Estat espanyol i els que defensen la legalitat fonamentada, òbviament, en la màxima constitucional que la nació espanyola és una i, a més, indivisible. Dins l'espai polític que representa la defensa a ultrança de la unitat, no hi ha lloc pel pluralisme. O més ben dit, el pluralisme no gaudeix de cap instrument per debatre i decidir sobre aspectes fonamentals de la vida política d'una comunitat en la mesura que donar la paraula als ciutadans és enfrontar-los.

Interessa, en el darrer punt d'aquest capítol, centrar-nos en una de les posicions més contundents que des del nacionalisme espanyol s'ofereixen a Catalunya en resposta a un procés que vol culminar amb la celebració d'un referèndum: és la posició que vincula democràcia amb confrontació⁷⁰¹. Val a dir que no és un espai polític que, al llarg de la història recent, hagi tingut força i presència institucional. Però el procés de reforma de l'Estatut primer, i el procés sobiranista després, ha creat la finestra d'oportunitat a partir de la qual assolir rellevància política. Podríem afirmar que l'anticatalanisme –sobretot d'extrema dreta– s'ha revelat com un moviment social que va tenir impacte i rellevància en alguns indrets de l'Estat espanyol, però que va acabar quallant a Catalunya⁷⁰². Aquest, d'acord amb les bases i premisses de qualsevol

⁷⁰⁰ Vegeu, en aquest sentit, el parer d'intel·lectuals propers al Partit Popular i a Ciutadans que s'han expressat des de columnes d'opinió publicades en importants mitjans de comunicació. A continuació destaquem els articles de Lasalle, José Maria. "Empate catastrófico en Cataluña". *El País*, 29 de setembre de 2017; Zabalza, Antoni. "El referèndum de Artur Mas". *El País*, 4 de agosto de 2015; Foix, Lluís. "Hacia una confrontación". *La Vanguardia*, 5 d'abril de 2017.

⁷⁰¹ Sobre el llenguatge bèl·lic i la voluntat de confrontació en el discurs polític de Ciutadans, vegeu Muñoz, Jordi. *El principi de realitat. Una proposta per l'endemà del procés*. Barcelona: L'Avenç. 2020.

⁷⁰² Per definir anticatalanisme manllevem, en aquest treball, la definició que en va fer el sociòleg Vicent Flor en la seva tesi doctoral: "[...] per anticatalanisme entendem tant el rebuig i la fòbia a Catalunya i als catalans com, més concretament, l'oposició als pressupòsits i objectius econòmics, culturals i/o polítics

moviment social, s'ha mostrat d'una forma estructurada i s'ha expressat a partir de representacions simbòliques, construccions lingüístiques i metanarracions discursives al tenor de les quals ha formalitzant la seva pròpia lectura de la realitat política del moment.

Com hem vist que succeïa als orígens del règim franquista, sobretot amb la necessitat de teoritzar sobre l'enemic com a forma d'exercici polític d'acord amb les doctrines schmittianes, el moviment anticatalanista s'ha configurat a partir de l'ús d'al·legories alimentades per una simplificada dualització de la política: el *nosaltres* enfrontat a *ells*⁷⁰³. Això ha permès al moviment anticatalanista una adequada categorització dels elements identitaris a partir dels quals construir un enfrontament, elaborar una dicotomia on uns –els bons ciutadans– defensen la Constitució i els altres – els dolents, els separatistes– volen la confrontació i el trencament. Darrera de cada implosió violenta –sigui aquesta anticatalana o no– hi ha una potencial amenaça. I si en el passat, l'amenaça era la República (i els valors que representava), avui és el procés sobiranista català que s'inspira –inclús aprofundeix– en els valors republicans⁷⁰⁴.

Com veurem, pot afirmar-se que el creixement de Ciutadans ha transcorregut en paral·lel al creixement del procés, fins a culminar en una posició institucional de força rellevància en la política catalana: les eleccions del 21-D, convocades en virtut de l'aplicació de l'article 155 CE, els han atorgat la condició de primera força parlamentària. Però Ciutadans és només una expressió política sorgida a principis del Segle XXI i, per consegüent, nova dins el panorama polític català. Per contra, l'anticatalanisme –i, sobretot, la seva versió més violenta: la catalanofòbia– que ha ressorgit amb el procés és molt més antic, enfonsant les seves arrels al Segle XIX, inclús abans, com va demostrar Francesc Ferrer i Gironès⁷⁰⁵. El cas és que tots dos elements s'alimenten. Ciutadans necessita la mobilització i el discurs de

del catalanisme i/o nacionalisme català”. Vegeu *L'anticatalanisme al País Valencià: identitat i reproducció social del discurs del “blaverisme”*. Tesi doctoral. Universitat de València. 2009. Per concretar més la definició amb la finalitat d'actualitzar-la, canviariem nacionalisme per independentisme.

⁷⁰³ Vegeu González Calleja, Eduardo. *La violencia en la política. Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*. Madrid: Centro de Estudios Sociológicos. 2002.

⁷⁰⁴ Vegeu del Clot, Damià. *Republicanisme i dret a decidir...* Cit.

⁷⁰⁵ Vegeu Ferrer i Gironès, Francesc. *Catalanofobia. El pensament anticatalà a través de la història*. Barcelona: Edicions 62. 2000. Sobre la catalanofòbia que s'ha anat despertant a mesura que s'ha anat desplegant el procés sobiranista, vegeu de Riquer, Borja. “Catalanofobia”. *La Vanguardia*. 22 de febrer de 2018.

l'anticatalanisme per créixer, mentre que l'anticatalanisme necessita d'una força política que faci ús del seu discurs en les institucions.

Aquest és un dels aspectes que volem analitzar en aquest darrer apartat: com l'anticatalanisme és font de rèdits polítics. O com la catalanofòbia desperta passions i adhesions en indrets de l'Estat espanyol esdevenint un element de mobilització social i clars beneficis electorals. I malgrat que en aquest apartat fem referència a Ciutadans, també el Partit Popular ha assajat la via de l'anticatalanisme. Ho hem vist en el capítol segon a l'analitzar el procés de reforma de l'Estatut de 2006 i ho veurem com analitzem un anticatalanisme que ens és proper. A continuació es apropiem a dos anticatalanismes que han estat molt presents en les darreres fases del procés, fins al punt de formar part de la resposta que l'Estat espanyol ha ofert al moviment sobiranista català. A partir de 2017 sorgirà un anticatalanisme ferotge amb el procés explícitament defensor de molts dels postulats del franquisme, que fins i tot exercirà l'acusació popular contra els líders independentistes durant el procés penal –que nosaltres en direm judici polític– ventilat davant la Sala Segona del Tribunal Suprem: aquest anticatalanisme serà VOX.

8.5.1.- *L'anticatalanisme regionalista. El cas del blaverisme.*

Escriu l'historiador Xavier Casals que l'anticatalanisme ha tingut en la dreta populista valenciana –també dita blaverisme⁷⁰⁶– un pol d'oposició a tot allò que fos català⁷⁰⁷. Sorgit a finals del franquisme com a moviment opositor a la “catalanització”

⁷⁰⁶ En torn a la definició del que seria el blaverisme no hi ha consens. Com explica el propi Xavier Casals en nota a preu de pàgina, hi ha diverses posicions en funció de l'espai ideològic de qui en proposi la definició. Des del catalanisme, l'assagista Vicent Bello va identificar blaverisme com un model valencià de feixisme de masses i el va definir com una xenofòbia inquisitorial i xovinista que formaria part de les classes mitges urbanes de València. Vegeu Bello, Vicent. *La pesta blava*. València: Editorial Tres i Quatre. 1988. Pàg. 37 i 42. Anys més tard, un altre assagista, Francesc Viadel, va definir el blaverisme com un moviment que representava el triomf d'un hispanovalencianisme autoritari articulat al voltant del mite d'un complot català. Vegeu Viadel, Francesc. “L'anticatalanisme radical del PP valencià”. *L'espill*. Núm. 24, 2006. Pàg. 84 i 88. El mateix Xavier Casals va definir el blaverisme, a partir de la denominació de “populisme autoctonista” apuntada per Joan Francesc Mira, que assoliria la necessitat de recerca i combat d'un enemic exterior; en aquest cas Catalunya. Vegeu Casals, Xavier. *El oasis catalán*. Cit. Pàg. 214 a 218.

⁷⁰⁷ Casals, Xavier. *El pueblo contra el Parlamento...* Cit. Pàg. 179. Francesc Viadel argumenta que el programa polític del blaverisme és, bàsicament, anticatalà. “[...] El seu únic objectiu fou, clar i ras, combatre el nacionalisme, frenar qualsevol procés de normalització cultural o lingüística, atacar qualsevol símptoma de modernitat política o social al si de la societat valenciana”. Viadel, Francesc. “L'anticatalanisme radical...” Cit. Pàg. 20.

que segons els seus ideòlegs estava experimentant el País Valencià, el blaverisme va comportar una resposta radical i a voltes violenta a les tesis pancatalanistes expressades, entre d'altres, per veus influents de la intel·lectualitat valenciana, com l'assagista Joan Fuster o el poeta Vicent Andrés Estelles. L'obra *Nosaltres els valencians*, publicada el 1962, va marcar un inici de les hostilitats en el terreny de la política. I com escriu Vicent Flor en la seva tesi doctoral, “[...] la idea de Països Catalans serà l'autèntica bèstia negra que justificarà als ulls del blaverisme la seua raó de ser⁷⁰⁸”. Malgrat que el catalanisme a penes tenia incidència en la societat valenciana dels inicis de la democràcia, hi haurà més anticatalanisme social o ideològic que real. De fet el blaverisme esdevindrà un esforç per construir un antagonisme contra Catalunya que permeti justificar –i fer versemblant– una amenaça contra la qual reforçar la identitat espanyola a València.

Ens interessa fer esment a aquesta forma d'oposició al catalanisme perquè en la seva radicalitat, en els missatges (allò català com amenaça per la identitat o la cultura), la narrativa (els valencians com a no-catalans) i l'exhibició de símbols de clar perfil extrema dreta, a més d'un pòsit agressiu i violent, hi trobem expressions que han sorgit a Catalunya d'ençà que el procés es va unilateralitzar. Les multitudinàries manifestacions per la unitat d'Espanya celebrada el 8 d'octubre (amb el lema *¡Basta! Recuperemos la sensatez*) i el 29 d'octubre (amb el lema “Tots som Catalunya. Per la convivència, seny!”) a Barcelona organitzades per Societat Civil Catalana⁷⁰⁹ i amb presència de líders del PP, C's i PSC on es van escoltar crits de “*Puigdemont a prisión*” o “*TV3, manipuladora*”. i on també es van veure lloances a la Policia Nacional –concretament davant la seu de Via Laietana–, que dies abans havia reprimint violentament col·legis electorals en el referèndum de l'1 d'octubre, en són un clar exemple. Tot plegat porta al ressorgiment a Catalunya d'un moviment anticatalà, violent i desacomplexadament nacionalista espanyol que construeix, com ho fa el blaverisme, un relat al voltant d'un enemic: Catalunya.

També interessa recollir similituds entre el blaverisme i l'anticatalanisme que està sorgint dins de Catalunya. Com aquest anticatalanisme és promogut i alimentat per la dreta nacionalista espanyola, i acaba aixoplugant-se dins de formacions amb

⁷⁰⁸ Flor, Vicent. *L'anticatalanisme al País Valencià...* Cit. Pàg. 378.

⁷⁰⁹ Sobre Societat Civil Catalana (SCC) i els seus vincles amb l'extrema dreta d'arrel feixista vegeu el llibre del fotoperiodista Borràs, Jordi. *Desmuntant Societat Civil Catalana*. Barcelona: Edicions Saldonar. 2015.

presència institucional. En el cas del blaverisme, van ser la UCD i el Partit Popular les formacions polítiques que van emparar el discurs del moviment blaver per fer front a l'esquerra. Val a dir que aquest enfrontament es va acabar portant a terme transformant la lluita política en un combat sobre la imposició de la simbologia pròpia de la identitat valenciana. És allò que el sociòleg Vicent Flor va batejar com “la batalla de València⁷¹⁰”. En la mesura que el blaverisme s'articulava al voltant d'un profund anticatalanisme en el qual un dels punts de major fricció era el secessionisme lingüístic, aquest defensava, en contra de criteris avalats pel món acadèmic, que el valencià era una llengua diferent al català. A partir d'aquesta premissa, el regionalisme blaver defensava una identitat valenciana basada en un ferm rebuig a tot allò que fos català en la mesura que entenia el catalanisme com un projecte imperialista la voluntat del qual era sotmetre al País Valencià als seus interessos culturals, econòmics i polítics, i, al capdavall, imposar la seva llengua: el català⁷¹¹.

Malgrat que des del punt de vista institucional, el moviment radical anticatalà fou als inicis pràcticament inexistent, va demostrar una gran capacitat de mobilització pública, sobretot quan s'havia d'enfrontar al valencianisme catalanista. Per Alfons Cucó el blaverisme fou una aposta ideològica assumida per una part de l'*establishment* franquista local, delerós de continuar en llocs dirigits que es va transformar en un moviment de masses capaç de desplegar una retòrica amb la qual erosionar la “presa de carrer”, fins aleshores en mans de l'esquerra i el valencianisme polític⁷¹². De fet, com apunta Xavier Casals, no van faltar episodis violents que van provocar atemptats contra figures destacades del catalanisme valencià, com el propi Joan Fuster o l'intel·lectual Manuel Sanchís Guarner⁷¹³. Aquesta capacitat de mobilització del blaverisme va triomfar en el moment que va evitar qualsevol petjada del catalanisme en l'Estatut d'Autonomia aprovat l'any 1982. La senyera amb franja blava va ser finalment escollida com a bandera oficial i el text no va recollir, en el seu articulat, cap menció o

⁷¹⁰ Vegeu en aquest sentit el dossier “La Transició al País Valencià”. *L'Avenç*. Núm. 2014 (maig 1997). Pàg. 13 a 54. Vegeu, també, el capítol 12è de la referida tesi doctoral de Vicent Flor, pàg. 259 a 263.

⁷¹¹ Això era el que defensaven, entre d'altres, el principal líder del blaverisme, Vicente González Lizondo. Cita recollida a l'obra de Viadel, Francesc. *No mos fareu catalans. Història inacabada del blaverisme*. Barcelona: L'esfera dels llibres. 2006. Pàg. 181-182.

⁷¹² Vegeu Cucó, Alfons. *País i estat: la qüestió valenciana*. València. Edicions 3 i 4. 1989. Pàg. Pàg. 296 i ss. Vegeu, també, Flor, Vicent. *L'anticatalanisme al País Valencià...* Cit. Pàg. 229 i ss.

⁷¹³ Casals, Xavier. *El pueblo contra el Parlamento...* Cit. Pàg. 181.

referència sobre la unitat lingüística del català. De fet, la comunitat autònoma va ser denominada Comunitat Valenciana i no País Valencià; denominació vinculada al catalanisme.

Però lluny d'esmoreir l'anticatalanisme, el blaverisme va crear una formació política que li va permetre assolir presència a les institucions: Unió Valenciana. Liderada per l'esmentat Vicente González Lizondo, va assajar fórmules de coalició amb Coalición Popular (CP), una marca electoral impulsada per Manuel Fraga, que el va portar a tenir diputats al Congrés del Madrid, a les Corts Valencianes i a importants ajuntaments. Però el més important de tot és que el blaverisme ha esdevingut, des del 1982 fins a l'actualitat, un discurs que ha quallat. Un discurs eficaç que, segons Climent-Ferrando, s'imposa bàsicament per quatre raons⁷¹⁴: (1) fort contingut emocional; (2) preocupació de les elits valencianistes i espanyoles per un potencial triomf del valencianisme pancatalanista; (3) suport d'importants mitjans de comunicació valencians i (4) manca de conviccions de l'esquerra política.

Amb la victòria del PP l'any 1996 –i el consegüent pas a l'oposició del PSOE–, la pèrdua de poder polític de l'esquerra arreu de l'Estat espanyol i, lògicament, també al País Valencià, el poder institucional del blaverisme també se'n ressent. Però ressentir-se no vol dir desaparèixer. Vol dir reformular la seva presència en la vida política valenciana. La seva narrativa serà assumida pel Partit Popular, que adoptarà la catalanofòbia com un dels seus principals referents discursius. Com escriu Vicent Flor, el PP s'apropriarà simbòlicament del discurs blaver i lizondista⁷¹⁵. Se'l farà seu.

Aquesta “Batalla de València⁷¹⁶” és el que avui s'ha desplaçat a Barcelona. Concretament és el que els moviments a l'entorn de la dreta més radical –l'espai polític pel qual lluiten PP i C's– voldrien transformar en “la batalla de Catalunya”. En el fons, el que s'amaga darrera aquest anticatalanisme, que al País Valencia fou denominat blaverisme i que a Catalunya s'ha anat tenyint de color taronja, és una lluita per la construcció d'un relat contra tot allò que ha representat el catalanisme: des de la defensa

⁷¹⁴ Climent-Ferrando, Vicent. *L'origen i l'evolució argumentativa del secessionisme lingüístic valencià. Un anàlisi des de la transició fins a l'actualitat*. Barcelona: Ciemen. 2005. Pàg. 9.

⁷¹⁵ Flor, Vicent. *L'anticatalanisme al País Valencià...*Cit. Pàg. 251. Líders del Partit Popular al País Valencià com Eduardo Zaplana, Rita Barberà o Esteban González-Pons lloaran públicament la figura política de Vicente González Lizondo.

⁷¹⁶ Per entendre el que s'ha anomenat la Batalla de València resulta interessant el documental *Del roig al blau. La transició valenciana* (2004) amb guió d'Alex Crespo i Albert Montón i dirigit per Llorenç Soler.

de la immersió lingüística a una televisió i una escola pública en la qual el català sigui llengua d'expressió normal. Es vol que aquest conflicte no només sigui mediàtic –als mitjans i a les xarxes socials– o institucional –al Parlament o als ajuntaments–; també hi ha una voluntat de traslladar-lo a la societat i evidenciar-lo al carrer. D'aquí episodis com les manifestacions a la finalització de les quals hi ha agressions, d'una minoria, a la seu de Catalunya Ràdio o insults, amenaces verbals i, fins i tot, intents d'agressió, fetes de forma pública, contra periodistes de TV3 i altres mitjans catalans o que s'expressen en llengua catalana⁷¹⁷.

8.5.2.- *L'anticatalanisme català. El cas de Ciutadans com a partit antiprocés.*

El naixement de Ciutadans-Partit de la ciutadania s'emmarca en el procés de reforma de l'Estatut; és a dir, en la legislatura 2003-2006. Més concretament, en el moment que Pasqual Maragall –que era percebut com el polític que podria enfrontar-se al nacionalisme de Jordi Pujol i de vint-i-tres anys de nacionalisme català– arriba a la presidència de la Generalitat amb un govern d'esquerres on una de les peces fonamentals és ERC. Un govern de coalició al frontispici del qual hi ha la reforma de l'Estatut per ampliar l'autogovern, potenciar les polítiques lingüístiques desplegades pels governs de CiU i reforçar els mitjans de comunicació públics en llengua catalana.

Dit ras i curt, Ciutadans és un partit que sorgeix d'una frustració: la de presentar un relleu polític a vint-i-tres anys de govern nacionalista. Això el transforma en un formació política filla del conflicte. En l'origen directe i indirecte de Ciutadans hi ha diversos manifestes; reivindicacions lligades a expressions que tenen a veure amb un llenguatge amarat d'elements inherents al conflicte social⁷¹⁸: tolerància, convivència, segregació. Sense anar més lluny, un dels antecedents del partit és l'Asociación por la Tolerancia, creada l'any 1992 amb l'objectiu específic de lluitar pel bilingüisme tant en la vida institucional com a les aules. L'èxit d'un manifest publicat l'any 1994⁷¹⁹, va

⁷¹⁷ Vegeu, en aquest sentit, el manifest del Sindicat de Periodistes de Catalunya titulat Prou amenaces i agressions, en referència a les accions violentes dels manifestants del 12 d'octubre per la Unitat d'Espanya. Vegeu www.sindicatperiodistes.cat/content/prou-amenaces-i-agressions

⁷¹⁸ Un dels manifestos més rellevants i que estan en l'origen indirecte de Ciutadans és el conegut *Manifest dels 2.300*, que al febrer de 1981 denunciava la política de normalització lingüística impulsada pel Govern de la Generalitat.

⁷¹⁹ Vegeu el manifest a <http://www.tolerancia.org/>.

portar, dos anys més tard, a la fundació del Foro Babel el 13 de desembre de 1996⁷²⁰. Aquest va publicar dos manifestos més, un l'any 1997 titulat *Document sobre l'ús de les llengües oficials de Catalunya* i l'altre el 1998 titulat *Para un nuevo modelo de Cataluña*.

Però no és fins al juny de 2005 que es produeix la irrupció d'una plataforma cívica que fa públic el manifest "*Por un nuevo partido político*" signat per rellevants intel·lectuals i professors universitaris⁷²¹. Com revelen els periodistes Iñaki Ellakurría i José Maria Albert de Paco, els orígens polítics de Ciutadans, vinculats al món de les lletres i de les aules universitàries, no té res a veure amb el partit que fa del procés el seu enemic⁷²². O com diu Umberto Eco, del seu enemic en construeix la seva identitat política en la mesura que transforma l'antagonista en un obstacle respecte del qual mesurar el sistema de valors⁷²³. És en aquest sentit que la veritable eclosió de Ciutadans com a força rellevant en la política catalana, es produeix quan s'intensifiquen els efectes del procés i es comença a qüestionar la unitat de l'Estat espanyol⁷²⁴. El Ciutadans que creix electoralment i mediàticament amb el procés és un formació farcida de quadres vinculats a la generació de la bombolla immobiliària, forjats en l'Espanya de l'èxit i

⁷²⁰ Joan B. Culla fa una descripció de les entitats i personalitats que van confluïr al voltant del Foro Babel, separant-lo en dos grups: "[...] D'una banda, allò que alguns autors han anomenat les "izquierdas pijas barcelonesas" intel·lectuals, artístiques i acadèmiques, amb noms com Victòria Camps, Francesc de Carreras, José Ribas, els germans Ana Maria i Terenci Moix, Ana Nuño, Rosa Regàs, Francisco Rico o Esther Tusquets i amb l'escalf de les revistes El Viejo Topo, Ajoblanco i El Ciervo.

El segon ingredient era el petit magma d'entitats *bilingüistes* (de fet, *castellanistes*) aparegudes durant els anys anteriors, en part al caliu de la campanya –des del 1993– del diari ABC sobre la pretesa persecució del castellà a Catalunya: la Coordinadora de Afectados en Defensa del Castellano o CADECA (1992), l'Asociación por la Tolerancia (1992), l'Asociación de Profesores por el Bilingüismo (1994). Els membres més destacats d'aquest grup eren Félix Pérez Romera, José Domingo, Antonio Robles o Julio Villacorta". Vegeu Culla, Joan B. *El Tsunami...* Cit. Pàg. 95.

⁷²¹ Els signants eren Félix de Azúa, Albert Boadella, Francesc de Carreras, Arcadi Espada, M^a Teresa Giménez Barbat, Ana Nuño, Félix Ovejero, Xavier Pericay, Félix Pérez Romera, José Vicente Rodríguez Mora, Ponç Puigdevall, Carlos Trias, Iván Tubau, Ferran Toutain i Horacio Vázquez Rial. Pel manifest vegeu

http://web.archive.org/web/20111216224443/http://www.ciutadansdecatalunya.info/main.php?id_pagina=13.

⁷²² Fem referència a l'obra dels periodistes Ellakurría, Iñaki i Albert de Paco, José Maria. *Alternativa naranja: Ciudadanos a la conquista de España*. Barcelona: Debate. 2015. De fet, com escriu Xavier Casals en relació als orígens de Ciutadans vinculats a la protesta lingüística i al debat identitari, "[...] aunque C's se declaró contrario al nacionalismo, su lema en las elecciones locales de 2007 reflejó un posicionamiento identitario claro: "Cataluña es España. Tu lo piensas, nosotros lo decimos"". Vegeu Casals, Xavier. "Cataluña: ¿nuevos partidos..." Cit. Pàg. 117.

⁷²³ Vegeu l'obra d'Eco, Umberto. *Construir el enemigo*. Barcelona: Lumen. 2012.

⁷²⁴ Vegeu la tesi de Culla, Joan B. "Ciutadans i les comparacions errònies". *Ara*, 16 de desembre de 2017.

l'enriquiment, sense adscripció ideològica. Aquesta indefinició desvia el partit des d'una socialdemocràcia originària a un neoliberalisme que el va arraconant a la dreta⁷²⁵. Avui ningú dubta que Ciutadans és un partit situat en un espai polític de dreta espanyolista on hi han trobat cabuda elements de l'extrema dreta còmodes amb el nou discurs del partit taronja⁷²⁶.

Però hi ha un punt en comú que uneix la formació política en la seva concepció original i la transformació que el porta a fer el salt a l'Estat espanyol: l'anticatalanisme. Com escriu l'historiador Joan B. Culla, “[...] Per a Ciutadans, el rebuig de la identitat nacional catalana, la croada antiimmersió lingüística a l'escola, l'hostilitat contra uns mitjans de comunicació no merament autonòmics, etcètera, tot això és l'essència del partit des del seu origen, molt abans que hom comencés a parlar d'independència⁷²⁷”. A més, el partit ha sabut aprofitar el procés sobiranista per desplegar un patriotisme nou, sense adherències ideològiques aparents, que troba els seus antecedents en els estats emocionals propis de les competicions esportives⁷²⁸. En paraules del periodista Esteban Ordoñez, Ciutadans ha polititzat la cultura forofa⁷²⁹.

Un altre periodista, Josep Ramoneda⁷³⁰, suma un altre element que avui defineix Ciutadans: la pervivència d'un franquisme sociològic, que porta al partit a posicions autoritàries, d'extrema dreta com les que s'obren pas a Europa. L'hostilitat dels líders de Ciutadans contra tot allò vinculat amb el dret a decidir, la duresa que el partit exhibeix, reclamant al Govern del Partit Popular més contundència contra

⁷²⁵ Aquesta és la conclusió a la qual arriben els periodistes Francesc Miralles i Pep Campabadal. Vegeu en aquest sentit, Miralles, Francesc i Campabadal, Pep. *De Ciutadans a Ciudadanos, la otra cara del neoliberalismo*. Tres Cantos: Foca. 2015.

⁷²⁶ S'havia especulat sobre la condició lliberal de Ciutadans, una sort d'hereu polític d'un espai de centre que al principi de la democràcia havia ocupat el Centro Democrático i Social (CDS) d'Adolfo Suárez i el Partit Reformista Democràtic, també conegut com Operació Roca, en virtut del lideratge de Miquel Roca i Junyent. Més tard, ja al Segle XX, havia intentat ocupar aquest espai de centre Unió, Progreso y Democracia (UPyD) amb l'exsocialista Rosa Díez al capdavant, però el pes del discurs nacionalista espanyol i la condició antiprocesista del partit taronja, va fer que els electors posicionessin Ciutadans com un partit molt encorat a la dreta. Vegeu en aquest sentit l'article de Sánchez-Cuenca, Ignacio. “Impossible liberalisme espanyol”. *La Vanguardia*. 29 de desembre de 2018.

⁷²⁷ Culla, Joan B. “Ciutadans i les comparacions errònies”. Cit.

⁷²⁸ És coneguda la imatge dels dos líders més rellevants de Ciutadans, Albert Rivera i Inés Arrimades, amb la samarreta de la selecció espanyola, animant *La Roja* al crit, que també va fer-se famós, de “*Yo soy español, español, español...*”.

⁷²⁹ Ordoñez, Esteban. “Ciudadanos: anatomía de un teatro de sombras”. *CTXT*, 16 de febrer de 2018.

⁷³⁰ Ramoneda, Josep. “La derecha se retrata”. *El País*, 15 de setembre de 2018.

l'independentisme, l'han transformat en un veritable partit antiprocés. De fet, la resposta del Govern de Mariano Rajoy –o la no resposta de l'executiu; i la judicialització del procés– no s'explica sense un anàlisi –que no farem– de la lluita entre C's i PP per l'espai electoral, polític i mediàtic de l'extrema dreta nacionalista espanyola. Qualsevol concessió, per mínima que fos, del Govern de Rajoy al Govern de Mas o Puigdemont era vista com una feblesa, una traïció o cedir al xantatge de l'independentisme. És aquesta duresa un dels ingredients que alimenta el creixement de Ciutadans a Catalunya com a partit antiprocés en clara substitució –provisional– del PP a Catalunya.

La presentació el 21 de maig de 2018 de la Plataforma de suport a C's, denominada “España ciudadana”, va ser vista pels analistes com una culminació d'un procés ideològic gestat en els darrers temps⁷³¹. Un procés de transformació ideològica o de mutació discursiva que permetia consolidar el partit dins de l'eix del nacionalisme espanyol més dretà i enfrontar-se al PP com a defensor de la legalitat constitucional. Aquesta defensa per l'espanyolisme implicava una derivada catalana, en la mesura que on era i és fort C's és al Parlament de Catalunya. Aquesta derivada catalana, amb clars rèdits electorals no només dins l'espanyolisme català, sinó també dins el nacionalisme espanyol, era la lluita i l'enfrontament contra tot allò que significués catalanisme: escola catalana, llengua catalana i mitjans de comunicació públics en català⁷³². Era l'espanyolisme enfrontat al catalanisme, ara en la seva versió de l'independentisme. Per visualitzar aquesta deriva, els líders polítics més significats del partit es servien d'un llenguatge hostil vers tot allò que significués *procés sobiranista*. Un exemple és la denominació de *colpistes* o *fugitius* en relació als líders polítics del procés d'ençà de la Declaració Unilateral d'Independència del 27 d'octubre de 2017.

Ciutadans és el partit polític ubicat en l'espai del centre dreta espanyol que millor personifica la dialèctica amic/enemic de Carl Schmitt i qui millor practica la confrontació com a forma de fer política⁷³³.

⁷³¹ Piña, Raúl. “Ciudadanos ¿Patriota o nacionalista? Albert Rivera admite la delgada línea roja”. *El Mundo*. 22 de maig de 2018.

⁷³² Com apunta el periodista Toni Molla, “[...] C's és la punta de llança d'un moviment reatiu contra la convivència, por molt que la seua propaganda afirme el contrari. Els atacs contra el món de l'ensenyament i els mitjans de comunicació –els perns de l'exitós model de convivència a Catalunya– en són l'evidència clara”. Molla, Toni. “Alerta, ciutadans!”. *La Vanguardia*, 11 de gener de 2018.

⁷³³ Vegeu la crònica del periodista Álvaro, Francesc-Marc. “Desfilan donde el enemigo”. *La Vanguardia*, 11 de julio de 2019.

III
EXERCICI PRÀCTIC

**El dret a decidir davant
la realitat política
espanyola**

**La judicialització del procés
en una democràcia legalista.**

*“Per bon estament de la cosa pública
deu hom esquivar que no s’hi multipliquen
molts juristes ne advocats”.*

FRANCESC EIXIMENIS

“Lo jurídico no se agota en lo vinculante”.

STC 42/2014

*“Todo régimen político tiene sus enemigos
o llega a crearlos con el tiempo”.*

OTTO KIRCHHEIMER

CAPÍTOL 9.

La reivindicació del dret a decidir en les institucions i en la societat civil organitzada.

El Parlament de Catalunya ha estat una arena política on el dret a l'autodeterminació primer i el dret a decidir després⁷³⁴, han tingut un paper més destacat. En aquest marc, la defensa d'ambdós drets s'ha construït a partir d'uns fonaments i principis que han estat sempre en la base de la reivindicació: principi democràtic i legitimitat en el seu exercici derivat del caràcter nacional de Catalunya, dels seus drets històrics i del fet que Catalunya esdevé subjecte polític i jurídic sobirà⁷³⁵. Tanmateix, com explicarem a continuació, no han faltat resolucions parlamentàries que han aprofundit en les mancances del sistema institucional espanyol a l'hora d'oferir respostes a una millora de l'autogovern català, ja sigui per la insuficiència de poder polític, per un sistema de finançament injust o per manca de reconeixement nacional. En aquest punt del treball analitzarem com el Parlament de Catalunya ha estat un dels

⁷³⁴ En el sentit que explicarem a continuació, es important determinar com ho fan Viver Pi-Sunyer i Grau Creus, la vinculació entre el dret a l'autodeterminació i el dret a decidir pel que fa als pronunciaments efectuats pel Parlament de Catalunya en el sentit que “el dret a l'autodeterminació té un doble contingut: el dret dels catalans i les catalanes a ser consultats sobre el seu futur polític col·lectiu i, en segon lloc, el dret que la voluntat majoritària manifestada en la consulta tingui eficàcia pràctica, és a dir, que vinculi als poders públics; per això s'empara sovint la locució “dret a decidir lliurement””. Vegeu Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i la defensa de la seva identitat nacional”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 18, octubre de 2013. Pàg. 99.

⁷³⁵ Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...”. Cit. Pàg. 99.

actors que amb major èmfasi ha treballat per garantir que, malgrat el desenvolupament de l'autogovern català dins l'Estat espanyol i la col·laboració política de les institucions catalanes i espanyoles, mai ha renunciat al dret que les catalanes i els catalans puguin ser consultats sobre el seu futur polític.

Dèiem que el Parlament ha estat un dels actors principals –i així ho desenvoluparem en les properes pàgines–, però no ha estat l'únic. El moviment sobiranista català, com hem explicat en el capítol tercer, ha vingut a complementar l'acció institucional sobretot a partir de la seva primera expressió l'any 2006. El moviment sobiranista català s'ha expressat a través d'una pluralitat d'actors; però d'entre els actors institucionals, destaquen els partits polítics, el Govern de la Generalitat i, sobretot, el mateix Parlament de Catalunya. I diem *sobretot* en la mesura que el Parlament representa, al tenor de l'article 55.1 de l'EAC, al poble de Catalunya. Però a més de representar-lo; és a dir, d'expressar el que vol, diu o reclama el poble de Catalunya –òbviament a través del règim de majories i minories allí representades–, el Parlament “és la seu on s'expressa preferentment el pluralisme polític i es fa públic el debat polític⁷³⁶”.

L'anomalia que representa, avui, que la presidenta del Parlament de Catalunya estigui empresonada per desobediència al Tribunal Constitucional per haver permès el debat polític sobre el procés sobiranista –en altres capítols d'aquest treball en parlarem amb major profunditat– no s'entén sense aquest paper principal en la defensa i la no renúncia a l'exercici del dret d'autodeterminació primer i del dret a decidir després. A continuació, doncs, ens proposem fer un breu repàs per constatar com el catalanisme ha defensat, sempre i en tot moment, el caràcter nacional de Catalunya sense renunciar mai als drets que com a nació li corresponen.

9.1.- L'autodeterminació en la tradició política catalana. La voluntat d'autogovern en el catalanisme polític.

La importància de l'autodeterminació a Catalunya rau, en gran mesura, en el fet que no només els partits nacionalistes –CiU (i més endavant PDCat), ERC i CUP–

⁷³⁶ Així s'expressa l'incís final de l'article 55.2 de l'EAC, el qual reproduïm en la seva extensió: “El Parlament exerceix la seva potestat legislativa, aprova els pressupostos de la Generalitat i controla i impulsa l'acció política i de govern. És la seu on s'expressa preferentment el pluralisme polític i es fa públic el debat polític”.

l'incorporen en els seus idearis, sinó que partits que no són estrictament d'aquesta naturalesa com IC-V, EUiA (i després En Comú Podem) o en alguns casos el PSC, n'han parlat obertament i de forma favorable. També ho han fet partits minoritaris que han tingut presència al Parlament de Catalunya, com ara SI (Solidaritat Catalana per la Independència). Aquesta transversalitat del concepte no és nova. La tradició política catalana, des de la darrerria del segle XIX, ha invocat en un moment o altre aspectes relatius a la plena autonomia o, fins i tot, a la sobirania de Catalunya que s'acosten força al *self government*. Amb tot, però, a l'autodeterminació li ha succeït el que sol passar amb conceptes que es mouen en funció d'una determinada conjuntura social i política. En alguns moments se'n parla molt i en altres cauen en el més absolut dels obllits.

Catalunya en tot moment s'ha manifestat com a nació subjecte d'aquest dret. I ho ha fet sempre a través de les seves institucions d'autogovern. Més encara: documents jurídic-polítics de profunda tradició catalanista, s'han pronunciat en favor de l'exercici del dret d'autodeterminar-se o, si més no, l'han incorporat amb una clara voluntat de reserva per si es donessin els condicionants socials i polítics per exercir-lo. Pot afirmar-se que el catalanisme, en la seva vessant política, no ha cessat mai en la seva convicció per mostrar Catalunya com una realitat social, política, econòmica i cultural que reclama, per poder desenvolupar-se en plenitud, un estatus polític d'acord amb la seva pròpia realitat històrica.

És en aquest sentit que interessa fer esment, encara que sigui succintament, a les reivindicacions polítiques que amb més o menys formalitat jurídica, recullen l'aspiració nacional de Catalunya. Entenem que aquests textos, a més de la seva vàlua com a documents amb pretensió de recollir un marc institucional propi per Catalunya, destaquen, també, com a representatius de les diferents tendències que han conviscut dins el catalanisme⁷³⁷. Quedi clar que no tots són projectes independentistes. La gran

⁷³⁷ Federalisme, regionalisme, tradicionalisme i nacionalisme seran les posicions més comuns que poden trobar-se en els textos de finals del Segle XIX. Això no obstant, cal assenyalar que malgrat que el federalisme, el regionalisme i el nacionalisme seran els moviments que aportaran una major divulgació de documents i projectes, el tradicionalisme, tot i ser un corrent amb notable influència política, no comptarà amb textos rellevants. Potser el més important serà el Projecte d'Estatut de l'any 1930, el qual pot trobar-se a l'obra: *Elements per a l'estudi de l'Estatut de Catalunya*. Barcelona. Editorial Políglota. 1931. Pàg. 37 i següents. També existirà un Programa Tradicionalista datat l'any 1899, del qual no se'n coneix el text original, per bé que com destaca Ismael Pitarch, Rovira i Virgili en fa referència a l'obra *La Constitució Interior de Catalunya*. Vegeu, en aquest sentit, Pitarch, Ismael. *Parlamento y parlamentarismo en la tradición catalanista*. Revista Jurídica de Catalunya. Nº 2. Barcelona. 1976. Pàg. 10. Malgrat tot aquest seguit de propostes, cal destacar, com ho fa l'historiador Agustí Colominas, que "la posició catalanista respecte a l'organització de l'Estat espanyol des que va aparèixer com a moviment nacional de síntesi, fou d'una coherència absoluta. Deixant de banda el model social que predomina en cada conjuntura (...) avui es pot dir que hi va haver una continuïtat molt clara entre el que es reclamava al

majoria, sobretot els que veuen la llum a finals del Segle XIX, són idearis bàsicament federals. D'un federalisme no pas basat en el federalisme europeu, sinó en el nord-americà. I d'un federalisme on els conceptes de *federació* i *autodeterminació* anaven, de fet, lligats⁷³⁸. No obstant això, a l'Estat espanyol, sobretot a través de la premsa de l'època, aquest projectes, programes o idearis eren vistos com a separadors. O sigui: separatistes. Per molt que els polítics catalans s'esforcessin a negar-ho, l'administració estatal optava pel menyspreu o el silenci en la mesura que posaven en dubte la unitat de la nació espanyola o de l'Estat espanyol. D'aquí la voluntat en seguir titllant de separatista el que Catalunya era vist com a federal o regional⁷³⁹.

El primer document rellevant en el sentit exposat és el Memorial de Greuges de 1885. Plomes significades han considerat el Memorial com la fita simbòlica de la fundació del catalanisme polític⁷⁴⁰. No en va, un dels seus redactors –al menys en la part

1885 (Memorial de Greuges), el 1888 (Missatge de la Reina regent), el 1892 (Bases de Manresa), el 1901 (candidatura regionalista a les Corts), el 1907 (Programa del Tívoli), el 1911 (Bases per a la Constitució de la Mancomunitat de Catalunya) o el 1918 (Primer projecte d'Estatut d'Autonomia), mentre que no es pot dir el mateix en relació amb la política dissenyada per conservadors –silveristes i mauristes–, liberals –incloent-hi els demòcrates– i republicans –unitaris i progressistes. Colominas, Agustí. *El catalanisme i l'Estat. La lluita parlamentària per l'autonomia (1898-1917)*. Barcelona. Publicacions Abadia de Montserrat. 1993. Pàg. 7.

⁷³⁸ Segura, Antoni. *Crònica del catalanisme. De l'autonomia a la independència*. Barcelona: Angle Editorial. 2013. Pàg. 45. De fet, el propi Segura cita a Josep Termes. *Història de Catalunya* (dirigida per Pierre Vilar). Vol. VI. De la Revolució de setembre a la fi de la Guerra Civil (1868-1939). Barcelona: Edicions 62. 1987. Pàg. 28, al insistir que és en aquest concepte de federació de baix a dalt la que accentua el fet nacional català. Un fet nacional, un catalanisme en tot cas, d'arrel popular i que no seria hegemònic fins a la Segona República i sota el guiatge d'ERC.

⁷³⁹ És en aquest sentit que entenem interessant transcriure les paraules de Joaquim Riera i Bertran, advocat i escriptor, que va participar en les Bases de Manresa com a delegat per Girona. Bertran, en un moment del debat, s'adreça al públic de forma clara i contundent fent ús de les següents paraules (transcrit literal): “Y aquí's presenta la qüestió magna, la que dona peu á la calumnia de separatisme ab que se'ns moteja. ¡Separatisme! ¿Hont se veu, no hont traspira en las Bases que defenso? Si justament lo primer que s'hi tracta son les relacions entre'l Poder regional y'l Poder central, ¿com pot calificársens, sens evident mala fé, de separatistas? No: las nostras tendencias no van ara, ni han anat may per tant insensata via com fora la de voler aislar á Catalunya del conjunt nacional de que forma gloriosa part integrant. El mateix Riera i Bertran torna a insistir en aquest aspecte en el discurs de clausura. Ho fa amb aquestes paraules: “Me sembla haver-ho dit ó indicat en la defensa de la totalitat de les Bases: tan diferent es l'autonomisme del separatisme com la llibertat de la llicència. Vegeu aquestes intervencions en l'obra *Bases per la Constitució Regional Catalana. Deliberacions de la Primera Assemblea General de la Unió Catalanista*. Barcelona: Institut Universitat d'Història Jaume Vicens Vives. Eumo Editorial. 1991. Pàg. 35 i 234.

⁷⁴⁰ El Memorial de Greuges, escriuen Termes i Coromines, fou en definitiva “el primer acte polític del catalanisme en el camp oficial de l'Estat, com remarcà amb insistència Valentí Almirall. El més important no fou el document en sí, sinó les voluntats que aplegà, mogudes per la convicció que no es podia destruir la vida regional para substituir-la por la del centro, i el fet que palesà, com diu Borja de Riquer, la feblesa política del sistema de la Restauració a Catalunya. Termes, Josep i Colominas, Agustí. *Les Bases de Manresa de 1892 i els orígens del catalanisme*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. 1992. Pàg. 71.

més teòrica– Valentí Almirall, proposarà anys més tard, en *Lo Catalanisme*, les bases del “fet” català. El Memorial, igual que el seu antecessor de 1760, constitueix un informe detallat adreçat al rei d’Espanya, dels perjudicis que suposen per Catalunya d’una política unitarista. Val a dir que el citat Valentí Almirall uns anys abans havia fundat el Centre Català i n’havia redactat el seu programa polític⁷⁴¹. Aquest limitava el seu abast a aspectes polítics que afectaven la autonomia de Catalunya i el dret civil català. El programa deia que Catalunya “formarà una regió autònoma dins la nació espanyola” independent de les altres regions que puguin constituir-se. “La regió tindrà poder legislatiu, executiu i judicial”. En el Memorial, Almirall parteix –igual que en el programa polític– de profundes conviccions democràtiques, republicanes i federalistes. De fet, tenia la convicció que només a Catalunya es donaven les possibilitats per confluïr en una regió amb personalitat pròpia (autònoma) i una base social emprenedora i laboriosa; atributs que ell considerava necessaris per fer-ne un model econòmic i polític diferenciat de la resta d’Espanya.

Almirall imaginava Espanya com un Estat compost de diversos Estats simples “sobirans per naturalesa i mestres de llurs accions”. És aquí, en el Memorial, que per primer cop apareix la nacionalitat de Catalunya com a fenomen social que pot arribar a esdevenir Estat, encara que sia dins un altre Estat compost. En el text del Memorial apareix per primer cop una referència al terme autodeterminació. Ho fa, encara que és de passada, en referir-se a l’Imperi Britànic: “la nació més opulenta del món” “lo país del individualisme i del *Self government*”. És en aquesta voluntat de diferenciar el que no és igual que a l’Estat espanyol era vist com una pulsó separatista o emancipadora que era contrària a les tesis unitaristes i uniformitzadores defensades per les elits del moment.

L’any 1888, coincidint amb l’Exposició Universal de Barcelona, es presenta el Missatge a la Reina regent Maria Cristina d’Hasburg-Lorena. Aquest Missatge abandona l’ús del principi regionalista i s’aferra a un nou principi més modern, el de les nacionalitats: “que’ls pobles sian senyors de llur casa y guardadors y legisladors de las propias lleys”. Per consegüent: es basteix el fonament d’una sobirania plena de la nació catalana que es basa en la no prescripció dels seus antics drets i llibertats com a nació anterior a qualsevol Estat. La petició a la reina era clara: Catalunya ha de gaudir de les

⁷⁴¹ Per veure el Programa Política del Centre Català recomanem l’obra de Rovira i Virgili *Catalunya i la República. L’Autonomia. El Federalisme. El Republicanisme*. Barcelona. Editorial Undariu. 1977. Pàg. 105 i 106.

seves Corts Generals, lliures i independents, en les quals pugui votar el seu pressupost. En síntesi, el que es demana és, ni més ni menys, que la restauració de les institucions pròpies i d'autogovern de l'antic Principat anterior al Decret de Nova Planta.

Uns anys més tard, concretament el 1892, es porta a terme la primera Assembla General de Delegats que la Unió Catalanista va celebrar a Manresa per aprovar el seu programa polític⁷⁴². Hi participa activament un jove estudiant de dret que exerceix les funcions de secretari: Enric Prat de la Riba, que més endavant escriurà *La Nacionalitat Catalana*, obra cabdal del nacionalisme i, l'any 1914 serà el president de la Mancomunitat de Catalunya, primera expressió institucional del catalanisme⁷⁴³. S'ha dit d'aquest text que és just reconèixer-lo com la primera formulació política i constitucional del catalanisme⁷⁴⁴. Val a dir que les Bases també estan en la gènesi del moviment catalanista que encapçalarà la Lliga Regionalista (primer partit polític estrictament nacionalista), que exerciran l'hegemonia política fins a la Segona República. Aquest moviment, malgrat parteix del Missatge de 1888, té la seva concreció en el programa polític de les Bases de Manresa⁷⁴⁵. I és aquí, a les Bases, on es parla d'Estat Català com a rebuig al sistema polític espanyol imperant i com a rebuig al parlamentarisme canovista, que l'entenen com una pràctica de xerrameca de controvèrsia permanent i el fan culpable de tots els mals que es projecten vers Catalunya. S'insisteix en la personalitat social i cultural catalana, fet que impregna a les Bases d'un alè independentista que no tenien projectes regionalistes anteriors.

⁷⁴² La Unió Catalanista era un grup polític heterogeni format a Barcelona l'any 1891. Aplegava diversos sectors i agrupacions del nacionalisme polític. El seu origen està en la voluntat d'esdevenir un bloc de resistència contra l'article 15 del Codi Civil espanyol que atemptava contra el dret civil català. Per aprofundir més en aquest grup, vegeu Llorens, Jordi. *La Unió Catalanista i els orígens del catalanisme polític*. Barcelona. Publicacions Abadia de Montserrat. 1992.

⁷⁴³ La importància històrica de la Mancomunitat rau en la seva tasca de promoció i defensa de la cultura i la llengua catalanes i en el seu programa de catalanització. Per més informació sobre la Mancomunitat, vegeu Balcells, Albert. *El projecte d'autonomia de Mancomunitat de Catalunya de 1919 i el seu context històric*. Barcelona. Parlament de Catalunya. 2010.

⁷⁴⁴ Termes i Colominas afirmen que “que fou la primera concreció constitucional del moviment catalanista per l'autonomia i que, substancialment, responia a la voluntat de restablir la nació històrica catalana, definint-ne la organització interna i delimitant la relació entre Catalunya i Espanya”. Termes, Josep i Colominas, Agustí. *Les Bases de Manresa...* Cit. Pàg. 13.

⁷⁴⁵ Vegeu Pérez Francesch, Joan Lluís. *Les Bases de Manresa i el programa polític de la Unió Catalanista (1891-1899)*. Fundació Caixa de Manresa. 1992.

Un salt important, i que contribueix a forjar l'imaginari d'una identitat col·lectiva, és la citada Mancomunitat de Catalunya. Pels membres de la Lliga⁷⁴⁶, aleshores partit hegemònic del nacionalisme, la creació d'aquest organisme va esdevenir la culminació del somni endegat a la Renaixença⁷⁴⁷. De molt curta vigència (1914-1925⁷⁴⁸) la Mancomunitat era poc més que la suma de les quatre diputacions catalanes. Les seves competències no anaven més enllà de les pròpies competències que tenien les diputacions. Però sota la presidència de personalitats molt destacades del moment, Prat de la Riba (1914-1917) i Josep Puig i Cadafalch (1917-1924), la Mancomunitat va impulsar polítiques públiques de gran abast amb una clara orientació social que van servir per restituir i socialitzar la llengua i la cultura catalanes. Com explica Antoni Segura, “a nivell polític i sota l'empara dels Catorze Punts del President Wilson, la Mancomunitat va promoure una campanya (1918-1919) per reformar la Constitució espanyola de tal manera que hi tingués cabuda un Estatut d'autonomia per a Catalunya seguint l'esquema de les Bases de Manresa de 1892. El Govern espanyol va rebutjar-ho⁷⁴⁹”.

Cal obrir un parèntesi que ens permetrà avançar en la història i que està relacionat amb la denominació separatista sobre la qual ja hem parlat en pàgines anteriors. Als que defensaven plena sobirania de Catalunya fins a transformar-se en un Estat independent no se'ls coneixia, aleshores, com a independentistes, sinó com a separatistes. De fet, un dels primers separatistes que va obrar com a tal va ser Francesc Macià, que l'any 1926 va aconseguir internacionalitzar les reivindicacions separatistes catalanes a través del que s'ha conegut com els fets de Prats de Molló⁷⁵⁰. Tanquem parèntesi amb la voluntat de contextualitzar el proper text; un text que probablement amb el temps esdevindrà la síntesi del pensament més radicalment nacionalista de

⁷⁴⁶ Per un estudi sobre la Lliga vegeu Molas, Isidre. *Lliga Catalana. Un estudi d'Estasiologia*. Barcelona: Edicions 62. 1973. 2 vols.

⁷⁴⁷ Segura, Antoni. *Crònica del catalanisme...* Cit. Pàg. 57.

⁷⁴⁸ La dissolució de la Mancomunitat s'inscriu dins les mesures acordades per la dictadura de Primo de Rivera que prenen forma amb el decret de 18 de juliol de 1923 que feia referència a la Defensa de la Unidad Nacional; decret que prohibia l'ús del català en actes oficials i eclesiàstics, l'exhibició de la bandera catalana; mesures que van prosseguir després amb la dissolució dels ajuntaments i de les diputacions (amb excepció del País Basc i Navarra) i, finalment, la destitució de Puig i Cadafalch com a president de la Mancomunitat el 1924 i la supressió definitiva de la Mancomunitat el juliol de 1925.

⁷⁴⁹ Segura, Antoni. *Crònica del catalanisme...* Cit. Pàg. 60.

⁷⁵⁰ Sobre aquest episodi de la història catalana vinculat, entre d'altres qüestions, a una voluntat d'internacionalització del plet català, vegeu l'obra d'un testimoni de primera mà: Fontbernat, Josep. *La batalla de Prats de Molló*. Barcelona: Editorial Base. 2018.

l'època, aquell pensament que, tot sigui dit de passada, parteix en tot moment de la concepció del poble de Catalunya com a subjecte col·lectiu de drets nacionals imprescriptibles. I és que els anys que transcorren des del final de la Primera Guerra Mundial fins el 14 d'abril de 1931, són anys de gran efervescència nacionalista. Catalunya no és aliena al fenomen. Arriben de l'exterior els impactes de la creació de l'Estat lliure d'Irlanda. Es consolida el dret d'autodeterminació dels pobles. N'ha parlat Wilson. I n'ha parlat Lenin.

És a l'any 1928 quan tot això esclata en forma de text articulat que, curiosament, serà l'únic document del catalanisme polític que no haurà estat ni redactat ni aprovat a Catalunya. Serà a l'Havana, Cuba. Francesc Macià, juntament amb altres prohoms del separatisme català com Josep Conangle, Claudi Mimó i Josep Carner-Ribalta, es reuneixen per celebrar l'Assemblea Constituent del separatisme català. Inspirada en la Convenció de Guimaro, de la qual en va sortir la primera Constitució cubana, l'Assemblea es porta a terme entre el 30 de setembre i el 2 d'octubre de 1928. La seva conclusió finalitza amb l'aprovació d'una Constitució Provisional de la República Catalana⁷⁵¹. Coneguda també com a Constitució de l'Havana, aquesta defineix la República Catalana independent com a democràtica, representativa i basada en els principis de la democràcia lliberal. Josep Conangle, veritable autor material i espiritual del text, el va justificar en la mesura que Catalunya res tenia a veure amb l'Estat espanyol, el qual qualificava d'artificiós.

9.1.1.- *L'autodeterminació i la legalitat republicana.*

Si bé és cert que el primer projecte d'Estatut d'Autonomia de l'any 1918 (que va néixer mort) es troba a faltar una definició de Catalunya com a nació (no hi era per evitar controvèrsies amb Madrid), el següent projecte d'Estatut, conegut com Estatut de Núria, és molt ambiciós en el seu redactat. Encara que aquesta ambició només s'entén si es fa una breu referència al context social i polític en el qual el text s'entronca. Veus significades del catalanisme polític, amb projectes polítics distints, no havien renunciat mai al dret a l'autodeterminació; i a les portes d'un canvi polític que havia de venir, ho

⁷⁵¹ Sobre el text de la Constitució i tot el que se'n va derivar, vegeu Ferran Oliva, Joan. *La Constitució catalana de l'Havana*. Pagès Editors. Lleida. 2005. Qui vulgui aprofundir més en la figura de Josep Conangle: *La Constitució de l'Havana i altres escrits*. Edicions La Magrana / Diputació de Barcelona. 1986.

expressaven des de diverses atalaies. Va ser el cas de Manuel Carrasco i Formiguera⁷⁵² i de Lluís Duran i Ventosa⁷⁵³. El “Pacte de Sant Sebastià”, del qual no se’n disposa de cap acta signada pels participants, va esdevenir una voluntat expressada oralment, de resoldre el problema català en base al principi d’autodeterminació concretat en el text d’un projecte d’estatut d’autonomia o constitució autònoma⁷⁵⁴. En aquest esdeveniment, que per alguns autors és l’embrió del qual emana la República⁷⁵⁵, van participar les principals forces i personalitats polítiques situades a l’oposició⁷⁵⁶: Lerroux i Azaña (d’Alianza Republicana); Domingo, Albornoz i Galarza (radicals socialistes); Alcalá Zamora i Maura (Dreta Liberal Republicana), Casares Quiroga (Fundación Republicana Gallega) i Prieto, Sánchez Román i Ortega i Gasset en representació a títol personal. Per la part catalana, tres partits: Carrasco i Formiguera (Acció Catalana), Macià Mallol (Acció Republicana) i Jaume Aiguader (Estat Català).

Les eleccions municipals de 12 d’abril de 1931 certifiquen el final de la dictadura de Primo de Rivera. A l’Estat espanyol la victòria és de les esquerres. A Catalunya també. Concretament el triomf és d’Esquerra Republicana de Catalunya, partit fundat només uns mesos abans. ERC agafa el relleu en l’hegemonia del catalanisme polític, fins aleshores en mans de la Lliga de Francesc Cambó. Macià, que n’assumeix el lideratge des d’un principi, proclama la República Catalana dins la Federació de Repúbliques Ibèriques i la formació del Govern de la República Catalana

⁷⁵² Carrasco i Formiguera, aleshores d’Acció Catalana, des de *La Publicitat* escrivia, el 4 de setembre de 1930, que “Si vostès admeten el dret innat a la llibertat individual, han d’admetre, forçosament, com a conseqüència lògica, el mateix dret a la suma de drets individuals mancomunats. Nosaltres plantejem el problema de Catalunya, certament, com un problema nacional, com un problema estatal, però subjecte al principi d’autodeterminació. No volem que Catalunya sigui més que allò que els catalans vulguin”. Vegeu el text citat a Roig i Rosich, Josep M. *L’Estatut de Catalunya a les Corts Constituents (1932)*. Barcelona: Curial Edicions Catalanes. 1978. Pàg. 15.

⁷⁵³ Duran i Ventosa, des de la *Veü de Catalunya* escrivia el 18 de maig de 1930 en favor de la creació d’un organisme polític similar a la Mancomunitat, on s’albirés “la possibilitat de la reconstitució de la personalitat de Catalunya per mica que els catalans tinguem l’instint polític més elemental per saber guanyar-nos-la”. Vegeu el text citat a González Casanova, José A. *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*. Barcelona: Curial, 1974. Pàg. 273.

⁷⁵⁴ Del “Pacte de Sant Sebastià” hi ha una nota redactada pels delegats catalans i publicada a *La Publicitat* el 19 d’agost de 1939. Vegeu Roig i Rosich, Josep. M. *L’Estatut de Catalunya...* Cit. Pàg. 18.

⁷⁵⁵ Aquesta és la opinió, per exemple, de l’intel·lectual i historiador Melchor Fernández Almagro expressada a l’obra *Catalanismo y República española*, editada a l’any 1932.

⁷⁵⁶ Cito segons relació de Roig i Rosich, Josep. M. *L’Estatut de Catalunya...* Cit. Pàg. 17.

presidit per ell mateix⁷⁵⁷. La proclama de Macià ve precedida per una proclama, feta hores abans per Lluís Companys, des de l'Ajuntament de Barcelona, que justifiquen des de la legitimitat d'una victòria electoral municipal que, en opinió de González Casanova, “és considerada una legitimació suficient, donada la tradició democràtica del municipalisme català⁷⁵⁸”; a més, es clar, d'evidenciar un fet social indubtable: “Catalunya és republicana i se separa del règim monàrquic en nom de la seva població⁷⁵⁹”.

El resultat, des del punt de vista polític, és una situació de fet que implica una presa de decisions de Macià en consonància a la plena sobirania assolida amb la proclamació efectuada des del balcó del balcó de l'Ajuntament primer i del Palau de la Generalitat després⁷⁶⁰. Immediatament després de les proclames, tres ministres del govern provisional vinguts de Madrid aterren a Barcelona. Són Fernando de los Ríos, Marcel·lí Domingo i Lluís Nicolau d'Olwer que, després d'una llarga negociació, convencen Macià perquè reconverteixi el seu govern de Catalunya en govern de la

⁷⁵⁷ Segons Roig i Rosich, en un apartat titulat “Tres dies de República Catalana”, Francesc Macià fa ús de la tàctica política dels fets consumats. En aquest sentit, els fets del 14 d'abril responen –sempre seguint Roig i Rosich– al següent ordre cronològic i fàctic:

Migdia: en nom de la suprema legalitat que és el sufragi popular, Lluís Companys, des del balcó de l'Ajuntament, d'adreça als barcelonins amb les següents paraules: “Ciutadans, els representants del poble acabem de proclamar la República a Catalunya”.

Mitja hora més tard: Francesc Macià arriba al balcó de l'Ajuntament i, previ conversar amb Lluís Companys, pronuncia les següents paraules: “Poble de Catalunya: en nom del poble de Catalunya proclamo l'Estat català que amb tota cordialitat procurarem integrar dins la Federació de Repúbliques Ibèriques...”

A continuació, Francesc Macià deixa l'Ajuntament de Barcelona i entra al Palau, aleshores de la Diputació, des d'on declararà: “En nom del poble de Catalunya proclamo l'Estat català sota el règim d'una República Catalana que lliurement i amb tota cordialitat anhela i demana als altres pobles d'Espanya llur col·laboració en la creació d'una confederació de pobles ibèrics i està disposada al que sigui necessari per alliberar-los de la monarquia borbònica. En aquest moment fem arribar la nostra veu a tots els estats lliures del món en nom de la llibertat, de la justícia i de la pau internacional.

A la tarda, Francesc Macià farà pública una nota de premsa oficial on quedarà proclamada la República Catalana.

Vegeu, en aquest sentit, Roig i Rosich, Josep. M. *L'Estatut de Catalunya...* Cit. Pàg. 33-34; González Casanova, José A. *Federalisme i autonomia a Catalunya...* Cit. Pàg. 292.

⁷⁵⁸ González Casanova, José A. *Federalisme i autonomia a Catalunya...* Cit. Pàg. 292.

⁷⁵⁹ González Casanova, José A. *Federalisme i autonomia a Catalunya...* Cit. Pàg. 292.

⁷⁶⁰ Com escriu Roig i Rosich, “[...] la plena sobirania de Catalunya durant els dies 14, 15 i 16 és real i es manifesta en les decisions que pren Macià: telegrama com a president de la República Catalana al president del Consell de Ministres de Bèlgica, nomenament del Govern provisional de Catalunya, nomenaments del president de l'Audiència, capità general, alcalde de Barcelona i de cinc comissaris de la Universitat”. Roig i Rosich, Josep. M. *L'Estatut de Catalunya...* Cit. Pàg. 36. Segons el jurista Francesc Maspons i Anglèsell, aquesta proclamació de Macià tenia la finalitat de “retornar a Catalunya la categoria d'Estat”. Vegeu Maspons i Anglèsell, F. *A l'entorn de la Generalitat de Catalunya i la República Espanyola. República Catalana, Generalitat de Catalunya i República Espanyola*. Barcelona: Col·lecció Història i Pensament. Núm. 2. 2006.

Generalitat de Catalunya⁷⁶¹ i faci els preparatius per la redacció d'un Estatut d'Autonomia sempre dins de l'Estat espanyol. Com afirma González Casanova, el resultat de la negociació no és menor: és deixar de considerar-se un Estat sobirà per acceptar ser un govern autònom sotmès a la sobirania d'un altre Estat⁷⁶².

L'avantprojecte d'Estatut d'Autonomia català, que va ser redactat i enllestit a Núria el vint de juny de 1932⁷⁶³, va tenir des del primer moment una clara vocació sobiranista. D'entrada el preàmbul és clar: “la Diputació Provisional de la Generalitat de Catalunya en la redacció del projecte únic d'Estatut ha partit del dret que té Catalunya, com a poble, a l'autodeterminació (...)”⁷⁶⁴. Per consegüent, la clara petjada de la doctrina Wilson és present no només en aquesta frase sinó en tot el preàmbul. Preàmbul que desapareixerà en la tramitació parlamentària del text a les Corts espanyoles. Igual que farà la definició de Catalunya, situada a l'article 1 de l'Estatut de Núria, que mudarà al seu pas per Madrid. En aquest sentit, el text de Núria diu: “Catalunya és un Estat autònom dins la República espanyola”. L'Estatut del 32, per contra, afirma: “Catalunya es constitueix en regió autònoma dins l'Estat espanyol, d'acord amb la Constitució de la República i el present Estatut”. El canvi, val a dir, és substancial. D'un text a l'altre es passa de ser Estat a regió. Altres diferències són que el text de Núria preveu l'annexió al territori català d'altres territoris, recollint l'aspiració de constituir uns Països Catalans. Però aquesta opció també va decaure al tramitar-se l'aprovació de l'Estatut a Madrid.

La resposta participativa de la ciutadania catalana, un cop l'Estatut va ser redactat i abans de traslladar-se a Madrid, on, insistim, va ser retallat, va ser aclaparadora. El text estatutari va ser plebiscitat pels regidors dels ajuntaments catalans (d'un total de 8.755 regidors, 8.349 hi van votar a favor; és a dir: el 95%) i referendat per la població catalana. Els vots favorables van ser 593.691 per només 3.171 vots en

⁷⁶¹ Vegeu Decret del govern provisional de la República de 21 d'abril de 1931 a partir del qual quedava restaurada oficialment la Generalitat de Catalunya, la qual vindria estructurada per un altre decret, aquest de la Generalitat, de 28 d'abril de 1931. Vegeu els textos dels decrets a González Casanova, José A. *Federalisme i autonomia a Catalunya...* Cit. Pàg. 684 i 686.

⁷⁶² González Casanova, José A. *Federalisme i autonomia a Catalunya...* Cit. Pàg. 296.

⁷⁶³ Van formar part de la comissió encarregada de redactar l'Estatut personalitats polítiques com Jaume Carner (que va exercir de president de la comissió), Rafael Campalans, Pere Coromines, Martí Esteve i Antoni Xirau.

⁷⁶⁴ Les reaccions favorables a l'exercici del dret d'autodeterminació –i en general, tot el text de l'Estatut de Núria– van ser unànimes en gairebé tots els partits o grups polítics compromesos amb el Govern de la Generalitat i també va provocar l'adhesió de la Lliga. Per tant, com diu Roig i Rosich, “[...] dins els sectors més nombrosos i hegemònics de la societat catalana el suport va ser total”. Roig i Rosich, Josep. *M. L'Estatut de Catalunya...* Cit. Pàg. 41-42.

contra. L'abstenció va ser del 38%. La Constitució Espanyola es va aprovar el 9 de desembre de 1931 i l'Estatut d'autonomia, ja laminat, va ser aprovat, per les Corts espanyoles, el 9 de setembre de 1932. Però del pas de l'Estatut per les Corts Constituents espanyoles ens interessa destacar part del debat i la discussió en la mesura que molts elements encara, avui, continuen vius. Vegem-ho.

El projecte d'Estatut va ser rebut amb hostilitat i antipatia a Madrid. Les primeres intervencions dels polítics espanyols així ho demostren. Sánchez Román definiria l'Estatut com “[...] *ese documento que no pretende ser un documento cordial*”⁷⁶⁵. O Miguel Maura, que referint-se al a les aspiracions catalanes d'autogovern expressades mitjançant proposta d'Estatut, diria que: “[...] *el pleito de Cataluña es un pleito que heredó la República de la Monarquía envenenado y hasta podrido*”⁷⁶⁶. Com escriu Roig i Rosich, “el fantasma del separatisme era una bandera que l'oposició centralista no podia oblidar”⁷⁶⁷. En aquest sentit, segons aquest mateix autor, si es volia un Estatut s'havia de plantejar una dicotomia: “O bé la realitat de Catalunya s'ignorava o es desconfigurava i esdevenia insignificant, i aleshores l'autonomia quedava injustificada, o bé es desmesurava i aleshores l'Estatut significava un reconeixement de la nacionalitat catalana i un preparar el camí cap a la independència”⁷⁶⁸.

La dreta, numèricament feble però molt combativa en aquest aspecte del debat, alarmàvem sobre una suposat objectiu independentista de l'Estatut. Melquíades Álvarez, Royo Vilanova i la veu significada d'Ortega i Gasset en aquest tema, despertaven el fantasma del separatisme quan del que es tractava era de regular el reconeixement de la nacionalitat catalana; fet que ho presentaven com l'equivalent a reconèixer la seva independència. El debat a les Corts Constituents va evidenciar el rebuig que suscitava l'Estatut i el reconeixement de la seva nacionalitat. El mateix Maura serà un polític que propugnarà treure el debat al carrer, acompanyant els seus arguments d'amenaques al govern de la Generalitat i als catalans. Intel·lectuals com Ortega i Gasset o Felipe Sánchez Román (catedràtic de Dret Civil de la Universitat de

⁷⁶⁵ Vegeu Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Núm. 164. 12 de mayo de 1932.

⁷⁶⁶ Vegeu Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Núm. 164. 6 de mayo de 1932.

⁷⁶⁷ Roig i Rosich, Josep. M. *L'Estatut de Catalunya...* Cit. Pàg. 63.

⁷⁶⁸ Roig i Rosich, Josep. M. *L'Estatut de Catalunya...* Cit. Pàg. 63.

Madrid) es serviran del seu prestigi i de la seva autoritat en la cambra parlamentària per defensar la seva concepció tancada d'Estat unitari i formular, sempre des de l'òptica centralista, plantejaments contraris als interessos de Catalunya⁷⁶⁹.

Val a dir que el període de la Generalitat republicana (1931-1936) va significar l'expansió del programa de catalanització i de conscienciació nacional endegat amb la Mancomunitat entre el 1714 i el 1925. No en va, l'Estatut d'autonomia de 1932 delegava a la Generalitat la competència en tot allò relatiu amb el dret civil i el règim administratiu de Catalunya. Se l'autoritzava a crear centres d'ensenyament (en aquest camp l'avanç, en poc temps, va ser molt substancial), se li van transferir serveis d'ordre públic i d'administració de justícia, en què el Tribunal de Cassació de Catalunya es configurava com a màxima instància judicial (com es veurà, aquest element restarà absent en els propers Estatuts). Però la nit franquista va arribar per quedar-s'hi. I malgrat l'alçament del 18 de juliol de 1936 i un desplegament de violència i repressió de la dissidència sense precedents com l'explicada en el capítol 7, el moviment reivindicatiu i nacional català no va desaparèixer. Va romandre adormit un temps per despertar, a les darreries del règim, amb més vitalitat.

9.1.2.- *L'autodeterminació dins la repressió franquista.*

Andrew Dowling, de la Universitat de Cardiff, ha escrit que “la victòria franquista va tenir un impacte molt més gran sobre el conjunt de la societat catalana que qualsevol altre derrota política anterior, incloses les de 1659 i 1714” i que “la ocupació franquista va representar la desfeta del conjunt del catalanisme polític en totes les seves expressions⁷⁷⁰”. I és que no va resultar gens fàcil sobreviure a una dictadura militar que durant quaranta cinc anys es va esforçar en eliminar la identitat cultural i política d'un país, inclosa la seva eina més valuosa: la llengua. Catalunya va fer-ho.

⁷⁶⁹ La unitat d'Espanya i la concepció centralista dels contraris a l'Estatut queden perfectament definides en les intervencions de Sánchez Román. “[...] *El centralismo con que ha vivido el estado español necesita una rectificación; pero esta rectificación, a mi juicio, no es federalizar España, no es desmembrar la unidad política del estado español*”. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes. Núm. 173 de 27 de mayo de 1932.

⁷⁷⁰ Dowling, Andrew. *La reconstrucció nacional de Catalunya 1939-2012*. Barcelona. Pasado & presente. 2013. Pàg. 14.

A partir de 1939, hi ha una clara voluntat per part dels vencedors de la Guerra Civil de reconstruir un *Nou Estat Espanyol*⁷⁷¹. Per fer-ho amb èxit no hi ha lloc per altres expressions culturals i polítiques i lingüístiques diferenciades. I el que és més important: la unitat que vol ser imposada no és compatible amb voluntat de continuar sent diferents. Aquestes realitats diferents o amb voluntat de ser-ho es transformen, doncs, en enemics. Artificis que cal eliminar. El franquisme s'aboca a combatre-ho a partir de tres flancs diferenciats: la Falange i el "Movimiento" en l'àmbit polític; l'Exèrcit per mantenir l'ordre públic i l'Església per fixar la moralitat⁷⁷². El catalanisme, doncs, passa a formar part dels acèrrims enemics del franquisme. El mateix Paul Preston narra que l'odi a tot allò anticatalà arriba a assolir expressions purament racistes: "[...] *El profundo sentimiento anticatalán que se había generado en el bando rebelde se reflejó, inevitablemente, en la represión posterior. La entrada de los ocupantes en cualquier ciudad o pueblo iba seguida inmediatamente por la prohibición de la lengua autóctona, a pesar que muchos de los habitantes no hablaran otra. (...) El alcance de un odio con tintes casi racistas queda ilustrado en el caso de Manuel Carrasco i Formiguera*⁷⁷³".

Hi ha dos fets que mereixen ser narrats en la mesura que esdevenen la prova fefaent d'aquest odi al catalanisme. Com explica el mateix Preston, en una atmosfera venjativa i carregada de prejudicis contra el poble català, el 9 d'abril de 1939, Manuel Carrasco i Formiguera, veterà fundador del partit cristià Unió Democràtica de Catalunya, va ser afusellat acusat de ser republicà i catalanista. En paraules de l'historiador de Liverpool, Franco va escollir el moment en el qual les seves tropes començaven a ocupar Catalunya per llançar un missatge a la població⁷⁷⁴. Però la

⁷⁷¹ O, en altres paraules, un Règim del 18 de juliol o Règim del Moviment Nacional; en definitiva, una dictadura organitzada a partir d'un fort aparell repressiu on s'organitzen actors tant diversos i necessaris per l'objectiu com els delators, els policies, els jutges, els polítics i, en el vèrtex superior de la piràmide de comandament l'Exèrcit.

⁷⁷² Vegeu, en aquest sentit, una obra molt recomanable Preston, Paul. *The Politics of Revenge: Fascism and the Military in Twentieth-Century Spain*. Londres. Routledge. 1990. Sobre aquesta temàtica vegeu, també Benet, Josep. *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*. Barcelona. Publicacions l'Abadia de Montserrat. 2009.

⁷⁷³ Preston, Paul. *El holocausto español...* Cit. Pàg. 600.

⁷⁷⁴ Preston, Paul. *El holocausto español...* Cit. Pàg. 601. En relació a la figura de Manuel Carrasco i Formiguera el mateix Preston cita les dues obres cabdals de la vida i mort d'aquest important polític català. En aquest sentit vegeu: Ragner, Hilari. *Divendres de passió. Vida i mort de Manuel Carrasco i Formiguera*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat. 1984 i Benet, Josep. *Manuel Carrasco i Formiguera, afusellat*. Barcelona: Edicions 62. 2009.

brutalitat arbitrària que significava la repressió contra el poble de Catalunya va assolir tals proporcions que –seguint amb Paul Preston– el mateix Franco es va veure en la necessitat d’ordenar que s’evitessin errors que poguessin lamentar-se en un futur⁷⁷⁵. Però el futur deparava l’afusellament, entre molts més altres afusellaments sense judici o amb un judici sense cap ni una garantia processal, del president de la Generalitat de Catalunya.

Lluís Companys va ser arrestat un any més tard; concretament el 13 d’agost de 1940 a la localitat de La Baule-les-Pins i portat a París. Allí va ser lliurat a Pedro Urraca Rendueles⁷⁷⁶. Va ser traslladat a Madrid i empresonat al soterrani de la Direcció General de Seguretat durant cinc setmanes en les quals el president de la Generalitat va ser sotmès a vexacions, tortures i pallisses. El 3 d’octubre va ser traslladat a Barcelona amb la roba plena de sang. Sotmès a un judici sumaríssim en el qual se l’acusava de delictes de rebel·lió militar, sense defensa possible en un judici que amb prou feines va durar una hora, va ser sentenciat a mort⁷⁷⁷. La matinada del 15 d’octubre de 1940, al castell de Montjuïc, un escamot d’afusellament de guàrdies civils van disparar contra el president al crit de “Per Catalunya!”. Causa de la mort: “hemorràgia interna traumàtica”. Companys es transformava en el primer president electe d’Europa que moria afusellat⁷⁷⁸. El cas del president Companys és un cas de manual de pràctica del Dret Penal de l’enemic i esdevé un exemple clar de la voluntat d’extermini d’un líder polític alhora que una victòria més per part del vencedor⁷⁷⁹.

Malgrat les atrocitats i la por que s’han narrat, el moviment nacional català serà capaç, no només de lluitar en inferioritat de forces per combatre el franquisme, sinó que

⁷⁷⁵ Preston, Paul. *El holocausto español...* Cit. Pàg. 601.

⁷⁷⁶ Sobre la figura de Pedro Urraca i el seu paper en la detenció del president Lluís Companys, vegeu l’obra de la periodista Aguilera, Gemma. *Agent 447. L’home que va detenir al president Companys*. València. Editorial 3i4. 2011.

⁷⁷⁷ Vegeu AAVV. *Consell de guerra i condemna a mort de Lluís Companys, President de la Generalitat de Catalunya* (octubre de 1940). Barcelona: Generalitat de Catalunya. 1999. Vegeu també Figueres, Josep M^a. *El Consell de guerra a Lluís Companys, President de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Edicions Proa. 1997.

⁷⁷⁸ Sobre la vida i mort del president Lluís Companys, vegeu les següents obres de referència: Benet, Josep. *La mort del president Companys*. Barcelona: Edicions 62. 1998; González Vilalta, Arnau. *Lluís Companys. Un home de Govern*. Barcelona: Editorial Base. 2010.

⁷⁷⁹ Un anàlisi del procés contra Lluís Companys des de la vessant jurídica de l’aplicació del Dret Penal de l’enemic vegeu la citada obra de Tébar Rubio-Manzanares, Ignacio. *Derecho Penal del Enemigo...* Cit. Pàg. 154 a 161.

reconstruirà, inclús transformarà el catalanisme, en un moviment de resistència i reivindicació que serà majoritari en la societat catalana. Ho farà, sobretot, en la darrerria del franquisme, quan aquest tindrà les constants vitals més febles. I per si no fos poc, encara tindrà ocasió de reivindicar el dret a l'autodeterminació de Catalunya. Un any important, en aquest sentit, és el 1971. Aleshores es produeixen dos esdeveniments cabdals per la reivindicació nacional; un en l'àmbit internacional i l'altre en l'intern. En el pla internacional, el 24 d'octubre de 1971 el músic i pedagog Pau Casals, a punt de complir noranta cinc anys, és convidat pel birmànic U Thant, secretari general de la ONU, a tocar a les Nacions Unides. Casals, home de cultura i de pau, que havia captivat al President dels Estats Units, John Fitzgerald Kennedy, per a qui va tocar a la Casa Blanca, prèvia reunió al Despatx Oval per exposar-li en privat la seva preocupació per la tragèdia i el destí de Catalunya, improvisaria aquella data unes paraules que han passat a formar part de l'imaginari col·lectiu i reivindicatiu català. Les reproduïm a continuació:

“[...] Deixeu-me que us digui una cosa. Jo sóc català. Catalunya és avui una regió d'Espanya. Però que ha estat Catalunya? Catalunya ha estat la regió més gran del món. Jo us explicaré el perquè. Catalunya va tenir el primer parlament, molt abans que Anglaterra. I fou al meu país on hi hagué les primeres Nacions Unides. Al segle XI, totes les autoritats de Catalunya es varen reunir en una ciutat de França, aleshores Catalunya, per parlar de pau; al segle XI. Pau al món i contra, contra, contra la inhumanitat de les guerres! Això és Catalunya (...)”⁷⁸⁰

Les paraules, pronunciades per un home d'una edat força avançada, subjectat per un braç per U Thant, dictades amb un anglès molt clar i fort, amb pauses aprofitades per mirar l'auditori; un auditori on hi ha representat tot el món, van causar un enorme impacte. Pau Casals va tocar *El Cant dels Ocells*, una melodia que des d'aleshores està associada a la pau i a la llibertat. El mateix Casals va dir que la peça musical naixia de l'ànima del seu poble, Catalunya. L'ONU, en reconeixement¹⁹ a la seva trajectòria, va lliurar-li la Medalla de la Pau.

Uns dies més tard, el 7 de novembre de 1971, es produeix un altre fet transcendental; aquest en el pla intern. Es constitueix, a l'Església de Sant Agustí Vell, al Barri del Raval de Barcelona, per iniciativa de la Coordinadora de Forces Polítiques

⁷⁸⁰ Sobre aquest i altres discursos, vegeu Solé i Sabaté, Josep Maria. *Tornarem a vèncer. Grans discursos de grans catalans*. Barcelona: Ara llibres. 2012.

de Catalunya, l'Assemblea de Catalunya⁷⁸¹. Aquest organisme tindrà la legitimitat i la força que, en tant que plataforma d'unitat contra el franquisme, li atorgarà el fet d'estar formada per una ampla representació que sobrepassarà l'àmbit dels partits polítics. Hi ha veïns, associacions culturals, grups catòlics, de professionals, etc. La seva implantació ultrapassa els límits geogràfics tradicionals de l'antifranquisme, donat que s'arrela a municipis i comarques d'arreu de Catalunya. L'Assemblea era, doncs, sinònim d'objectius compartits, d'unitat, de vitalitat de la societat civil. Una mena de precedent del que serà, molts anys més tard, ja en ple segle XXI, l'Assemblea Nacional Catalana (ANC) que esdevindrà un factor d'impuls del moviment sobiranista i en favor del dret a decidir clau per l'èxit del procés.

El programa de l'Assemblea de Catalunya aprovat en reunió constitutiva el 7 de novembre de 1971 recollia, en un dels seus quatre punts, el restabliment de l'Estatut d'Autonomia de 1932 com una via per arribar a l'exercici del dret a l'autodeterminació. S'ha dit abans: l'antecedent de l'Estatut del 1932, és a dir, l'Estatut de Núria de 1931, ja contemplava el dret a l'autodeterminació; concepte que es va perdre en el moment que el text fou sotmès a la consideració de les Corts espanyoles. L'Assemblea de Catalunya, doncs, continuava una línia de reivindicació que mai s'havia abandonat d'ençà que la política catalana va tenir ocasió d'articular una norma jurídica amb voluntat de ser efectivament aplicada.

La importància de l'Assemblea també es veu en el camp de les mobilitzacions. L'any 1972 crida a celebrar la Diada i reivindica "l'ús oficial de la llengua catalana". A mesura que les seves reivindicacions troben suport, l'organisme desperta simpaties i creix ràpidament. Ho fa fins al punt que ben aviat s'activa la repressió: el 28 d'octubre de 1973, cent tretze membres de la X Comissió Permanent de l'Assemblea, reunits a l'església de Santa Maria Mitjancera, van ser detinguts i ingressats a la Model. Però aquest fet, lluny de provocar-ne la dissolució, li atorga prestigi i li fa guanyar publicitat dins i fora de Catalunya.

Aquesta efervescència reivindicativa, tant dels drets culturals de Catalunya com de l'Estatut republicà, cristal·litza anys més tard –i en el que serà les darreries d'aquesta etapa– en la semitolerada Diada de Sant Boi l'11 de setembre de 1976, la primera en 40 anys de dictadura. L'any següent, l'11 de setembre de 1977, més d'un milió de persones va sortir als carrers de Barcelona sota el lema: "Llibertat, amnistia i Estatut

⁷⁸¹ Sobre l'Assemblea de Catalunya vegeu l'obra de Batista, Antoni i Playà, Josep. *La gran conspiració. Crònica de l'Assemblea de Catalunya*. Barcelona: Editorial Empúries. 1991.

d'autonomia". La voluntat d'exercir l'autogovern, així com la defensa dels drets civils i polítics bàsics, continuaven estant en la base de les reivindicacions del catalanisme polític. La Diada va ser tant multitudinària que les celebracions, en moltes poblacions de Catalunya, es van avançar al dia 10 per tal que la gent pogués assistir a la festivitat de Barcelona. Dades a part, la importància de la manifestació de 1977 rau en què en aquesta data va culminar tot un procés de resistència i de lluita per mantenir vives les referències identitàries (llengua, cultura, símbols) que havia començat en el mateix moment de l'aixecament franquista⁷⁸². O, fins i tot abans. Les conseqüències polítiques de la manifestació no es van fer esperar: el 29 de setembre, tot just 18 dies després, es va restablir la Generalitat de Catalunya.

El darrer pas d'aquesta etapa és l'aprovació de l'Estatut de 1979. Al preàmbul s'inclouen una sèrie de valors i principis entre els qual destaquem la següent proclama: "La llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el lligam amb una història d'afirmació i respecte dels drets fonamentals i de les llibertats públiques de les persones i dels pobles; història que els homes i dones de Catalunya volen prosseguir per tal de fer possible la construcció d'una societat democràtica avançada". Sembla que, analitzades avui, aquesta paraules puguin dir moltes coses. Poden dir, per exemple, que la llibertat de Catalunya no s'entén si no és amarada de la seva història, envoltada de la seva història. La història és, en aquest sentit, la legitimitat que fa creditor a un país quan es parla de respecte a les llibertats públiques de les persones i dels pobles. És aquesta reincidència en aquesta tossuderia, en aquest no defallir, on Catalunya s'ha guanyat la credibilitat com a garant de la llibertat no només del seu país sinó de molts altres en similar situació política.

I un darrer punt: amb l'Estatut de 1979 no s'havia arribat a la fi del trajecte. Es volia prosseguir –i així cita el preàmbul– en la reivindicació nacional per possibilitar la construcció d'una societat on el punt de trobada de la seva gent sigui la democràcia.

9.1.3.- *L'autodeterminació en el parlamentarisme català democràtic.*

Aprovada l'actual Constitució de 1978 i aprovat l'Estatut d'Autonomia de 1979, Catalunya va esdevenir un sistema parlamentari. El Parlament –i no la foscor de la clandestinitat– passava a transformar-se en el terreny de joc del debat polític, sense

⁷⁸² En aquest mateix sentit es manifesta Segura, Antoni. *Crònica del catalanisme...* Cit. Pàg. 143.

oblidar els partits, que mica en mica, anaven assolint i consolidant la seva quota de poder en el taulell de la *cosa pública*. Les normes de les que es dotava Catalunya atorgaven al Parlament una sèrie de funcions. La més coneguda, tal vegada, era i és la legislativa. Però hi havia ha dos funcions més que amb el pas del temps i l'eclosió del moviment sobiranista català passada la primera dècada del Segle XXI, tindrien la seva importància. Una, la funció de control del govern. I l'altre, la d'impuls polític⁷⁸³. La substantivitat d'aquesta funció es concretava en l'aprovació de resolucions i mocions que, si ve és cert que no tenen efectes jurídics, passaven a expressar la voluntat política del Parlament sobre un assumpte determinat. El Parlament, a partir d'aquestes prerrogatives, es posiciona i orienta l'acció política del govern⁷⁸⁴.

Com s'explicarà en aquest punt, el Parlament en l'exercici d'aquesta funció no ha aturat mai la dinàmica reivindicativa de Catalunya com a nació. Més encara: les majories parlamentàries de distintes legislatures no s'han cansat de proclamar el dret de Catalunya a decidir, lliurament i democràticament, el seu futur. De fet, a més de les resolucions que analitzarem a continuació, cal subratllar –com ho fan Viver Pi-Sunyer i Grau Creus– que el Parlament “ha estat particularment actiu expressant el seu suport als diversos processos d'autodeterminació que es produeixen arreu del món, just al contrari de l'actitud de l'Estat espanyol⁷⁸⁵”. Pel que fa al govern de la Generalitat, cal dir que aquest ha actuat, sovint, impulsat per la majoria parlamentària, que no necessàriament ha coincidit amb la del govern. I ha estat precisament en l'exercici d'aquesta funció d'impuls que la majoria de la cambra catalana no s'ha cansat mai d'expressar reiteradament el sentiment nacional a partir resolucions que –insistim– han estat al llarg dels anys votades per una àmplia majoria.

⁷⁸³ Com hem avançat a l'inici d'aquest capítol, la funció “d'impuls de l'acció política i de govern” es troba avui reconeguda expressament a l'Estatut (art. 55.2) i desenvolupada al Reglament del Parlament de Catalunya (art. 145.1).

⁷⁸⁴ Malgrat que com veurem, el Tribunal Constitucional s'havia manifestat en aquest sentit quan havia afirmat que els actes parlamentaris en l'exercici de la funció d'impuls o de direcció política de l'executiu eren actes “*carentes de efectos jurídicos vinculantes*” –vegeu, entre d'altres, la STC 40/2003, FJ 3–, un cop iniciat el procés sobiranista català variarà el seu criteri per que fa al control de constitucionalitat d'aquests actes –vegeu STC 42/2014– aferrat a una frase que anirà repetint a partir de 2014: “*lo jurídico no se agota en lo vinculante*”.

⁷⁸⁵ En aquest sentit, els autor citats exposen com exemples de resolucions de suport a processos d'autodeterminació aliens, la proposició no del llei de salutació i encoratjament als pobles i governs d'Eslovènia i Croàcia, de 3 de desembre o la Resolució 742/IX, de setembre de 2012, que exigia a l'Estat espanyol el reconeixement de l'Estat de Kòsovo. Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...”. Cit. Pàg. 103.

9.1.3.1.- *Resolució 98/III, de 12 de desembre de 1989.*

La primera Resolució parlamentària aprovada en aquest sentit data de l'any 1989, i és votada en un context internacional marcat per la caiguda del mur de Berlín i la reunificació alemanya. La Resolució consta de tres punts⁷⁸⁶. El primer és un clar al·legat a la reivindicació històrica del catalanisme de sostenir, sempre i en tot moment, la realitat nacional diferenciada de Catalunya respecte de la resta de l'estat espanyol. Aquest punt diu: “que Catalunya forma part d'una realitat nacional diferenciada de la resta de l'Estat”. I acte seguit afirma: “fet que el poble català ha sostingut en tot moment, tant des de les seves forces polítiques, de les institucions culturals i civils del país com des de la consciència de la majoria dels seus ciutadans i ciutadanes”.

El punt segon incideix en que l'actual acatament del marc institucional vigent – Constitució del 78 i Estatut del 79– resultat del procés de transició política “no significa la renúncia del poble català al dret d'autodeterminació”. I, finalment, el punt tercer declara que en el moment que cregui oportú s'adequarà la regulació dels drets nacionals a les circumstàncies de cada moment històric”. És a dir, en la resolució 98/III hi ha: primer, una declaració explícita del subjecte de dret (la Nació Catalana); segon, la no renúncia al dret d'autodeterminació i, tercer, la voluntat explícita d'exercir-lo quan la voluntat popular expressada a través de la majoria parlamentària cregui que ha arribat el moment històric. Com a fonament jurídic del dret a l'autodeterminació, la Resolució fa una referència genèrica als principis que regeixen “els organismes internacionals”. És en aquest sentit que, com expliquen Viver i Grau, “En el debat que va precedir l'aprovació de la Resolució s'al·ludeix al punt VIII de l'Acta final de la conferència de Hèlsinki, que, com és ben conegut, es refereix precisament al dret dels pobles a determinar lliurement el seu estatut polític⁷⁸⁷”.

9.1.3.2.- *Resolució 229/III, de 27 de setembre de 1991.*

Aquesta Resolució és la primera de naturalesa reivindicativa en clara expressió de defensa del dret a l'autodeterminació que resulta aprovada pel Ple del Parlament⁷⁸⁸.

⁷⁸⁶ Resolució 98/III del Parlament de Catalunya sobre el dret a l'autodeterminació de la Nació Catalana, adoptada per Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local el dia 12 de desembre de 1989 (DSPC-C, 102).

⁷⁸⁷ Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...” Cit. Pàg. 104.

⁷⁸⁸ Resolució 229/III del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del consell executiu, adoptada pel Ple del Parlament de Catalunya de 27 de setembre de 1991. BOPC 298. Pàg. 20214.

S'adopta de resultes del debat anual d'orientació política general del Govern. La preeminència en la reivindicació de l'exercici del dret queda palesa en la Resolució, en la mesura que queda plantejada en el primer dels cinc punts, tot i que d'una forma vaga i indirecte i seguint aquest desplegament seqüencial: en primer lloc queda clar que “Catalunya forma part d'una realitat nacional diferenciada en el conjunt de l'Estat”. Aquesta afirmació va acompanyada amb l'asseveració que el sentiment nacional català és un fet que el seu “poble ha sostingut en tot moment, tant des de les seves forces polítiques, de les institucions culturals i civils del país, com des de la consciència de la majoria dels seus ciutadans i ciutadanes⁷⁸⁹”.

En segon lloc –i no ens movem encara del punt primer– el Parlament és felicita pel fet que “a l'est i al centre d'Europa les nacions fins ara oprimides estiguin recuperant la seva llibertat”. En tercer lloc, el Parlament “constata que la recuperació de les llibertats nacionals en el desplegament del dret a l'autodeterminació ha de configurar la nova realitat de l'Europa dels pobles, en la qual Catalunya vol participar des de la seva personalitat nacional diferenciada”. A partir d'aquestes premisses, el Parlament insta al Govern de la Generalitat a revisar l'actual sistema de finançament a partir d'uns paràmetres recollits en el punt II de la Resolució; i més concretament a negociar el finançament de la Sanitat catalana per tal de disminuir diferències de finançament amb altres Comunitats Autònomes que gaudeixen de serveis transferits (punt II de la Resolució).

9.1.3.3.- Resolució 679/V, d'1 d'octubre de 1998.

Van passar set anys fins que el Parlament no va tornar a fer explícita la seva voluntat d'autodeterminar-se. Va ser mitjançant la resolució 679/V, d'1 d'octubre⁷⁹⁰. També va ser el Ple l'òrgan que va adoptar-la conseqüència del debat sobre orientació política general. Aquesta, en el seu punt 1.1 relatiu a l'autogovern, declara: “que el

⁷⁸⁹ El caràcter nacional que contempla la Resolució sembla inscriure's dins el concepte de nació que va propugnar Ernest Renan en la conferència pronunciada a la Universitat La Sorbona de París l'any 1882, en la qual va refermar la concepció nacional d'un poble vinculant-la al plebiscit diari, a la voluntat de convivència conjunta. Vegeu la conferència a Renan, Ernest. *Què és una nació?* València: Editorial Tres i Quatre. 2017.

⁷⁹⁰ Resolució 679/V, del Parlament de Catalunya, sobre orientació política general del consell executiu, d'1 d'octubre de 1998 (DSPC-P, 91).

Parlament de Catalunya, en el marc de la celebració del cinquantè aniversari de la Declaració Universal dels Drets Humans, ratifica un cop més, el dret del poble català a determinar lliurement el seu futur com a poble, en pau, democràcia i solidaritat”. La diferència d’aquesta Resolució en relació a la seva predecessora resulta evident en la mesura que concreta, identifica i vota el dret a l’autodeterminació del poble de Catalunya, sempre en un marc d’absència de violència i a partir d’un procediment democràtic. Aquestes dues opcions també queden perfectament clarificades en el posicionament del Parlament. Insistim en el pressupòsit que permetia activar l’exercici del dret a determinar-se: procediment d’estricta obediència democràtica i absència de violència, tal i com ha defensat el moviment sobiranista en totes les etapes del procés.

Però malgrat aquesta al·lusió als valors de la pau i la democràcia, la Resolució no concreta els continguts ni els instruments a partir dels quals el poble de Catalunya pugui exercir el dret a l’autodeterminació. Fa esment, això sí, “a la necessitat de fer efectiu un pacte amb l’Estat que retrobi l’esperit estatutari de la bilateralitat en les relacions amb l’Estat”. És a dir, el Parlament de Catalunya ve a reclamar una asimetria en les relacions amb l’Estat que passi per un sistema de bilateralitat entre els dos governs. I a més ho fa a partir d’invocar un dels elements que millor defineixen el catalanisme polític: la voluntat de pacte. Sembla evident que aquesta voluntat de pacte quallaria a partir d’acordar els elements bàsics per celebrar una consulta o referèndum. Però insistim a dir que la Resolució no ho concreta i opta per deixar-ho obert.

9.1.3.4.- *Resolució 944/V, de 17 de juny de 1999.*

Argumenten Viver Pi-Sunyer i Grau Creus que “la Resolució 944/V, de juny de 1999⁷⁹¹”, cal ubicar-la en un punt de transició entre la primera etapa de resolucions més genèriques o inconcretes i la segona etapa que s’obre el 2010, especialment després de la sentència del Tribunal Constitucional⁷⁹²”. La Resolució tracta “sobre els drets de Catalunya com a nacionalitat històrica i llurs formes d’expressió democràtica”. És aprovada en comissió i la seva principal característica és que concreta la bilateralitat expressada en la Resolució precedent –la 679/V, d’1 d’octubre de 1998– en el sentit de

⁷⁹¹ Resolució 944/V, del Parlament de Catalunya, sobre els drets de Catalunya com a nacionalitat històrica i llurs formes d’expressió democràtica, de 17 de juny de 1999 (BOPC 410).

⁷⁹² Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...” Cit. Pàg. 105.

negociar amb l'Estat espanyol els “mecanismes i procediments específics” per exercir el dret a l'autodeterminació. O sigui, aquesta Resolució 944/V és pionera i esdevé, a l'hora, l'antecedent més clar de la voluntat de negociació amb l'Estat espanyol de la celebració d'un referèndum o consulta d'autodeterminació. La reincidència en la invocació del pactisme com a fórmula per l'acord amb l'Estat espanyol per disposar d'una eina democràtica per expressar la voluntat del *demos* català torna a quedar clar.

En efecte, malgrat que en cap moment s'afirma de manera expressa, queda subjacent en la moció que l'exercici del dret a l'autodeterminació –que s'ha vingut afirmant de forma reiterada en altres pronunciaments parlamentaris- s'ha de canalitzar a través d'un acord negociat amb l'Estat. Aquest és el sentit del punt primer: “Qualsevol expressió democràtica de la voluntat majoritària de la ciutadania de Catalunya que afecti o modifiqui l'estatus actual de nacionalitat històrica troba una legitimació específica en els drets històrics”. Aquests drets històrics són els que la CE contempla en la Disposició Addicional Primera, sobre els quals havia teoritzat Miguel Herrero, un dels pares de la Constitució, mitjançant la publicació d'un assaig on defensava que els drets que el text constitucional reconeixia al País Basc i Navarra, també podien ampliar-se a Catalunya⁷⁹³. I són, precisament, aquests drets històrics els que, seguint la Resolució, empararien o justificarien el pacte bilateral amb l'Estat per canalitzar la demanda d'autodeterminació. Com afirmen Viver i Grau, “el principi democràtic i els drets històrics de Catalunya són la base del dret d'autodeterminació⁷⁹⁴”.

El punt segon concreta el com; és a dir, fixa els criteris a partir dels quals fer possible l'exercici d'autodeterminació. Diu que ha de ser “amb la participació dels partits polítics amb representació parlamentària i dels diferents agents socials”. En aquest sentit –i aquí trobem una primera crida, feta de forma crítica, a la unilateralitat d'un procés d'autodeterminació si falla la negociació bilateral– no es renúncia a regular “els procediments específics per a fer efectiva aquesta expressió democràtica de la voluntat ciutadana”. I és aleshores quan la resolució concreta: “la capacitat de convocar

⁷⁹³ Ens referim a l'obra, que va causar profund i encès debat en els constitucionalistes espanyols, sobre l'abast de concepte “drets històrics”: Herrero, Miguel. *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Editorial Taurus. 1998. Vegeu també l'obra de Laporta, Francisco J. i Saiz, Alejandro. *Los derechos históricos en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006. Sobre el debat suscitat un article del professor Tajadura ho exposa molt bé. Vegeu Tajadura, Javier. “Constitución y Derechos históricos. Legitimidad democrática frente a legitimidad histórica”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 22, 2008. Pàg. 137 a 192.

⁷⁹⁴ Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...” Cit. Pàg. 105.

consultes populars o referèndums sobre l'estatut polític de Catalunya". Aquests consultes o referèndums –així, en plural– haurien, segons el text de la resolució, d'assolir un paper complementari o perfeccionador del sistema de pacte a que es refereix l'apartat a del text. Altre cop, doncs, la voluntat de pacte –en essència, de negociar i acordar– està present en la resolució parlamentària.

9.1.3.5.- Resolució 1978/VI, de 26 de juny de 2003.

La Resolució 1978/VI s'inscriu dins la necessitat de dotar-se –com afirmava la Resolució 944/V– d'instruments i mitjans per tal de poder expressar la voluntat popular en relació a una modificació de l'estatus quo⁷⁹⁵. En aquest sentit, el Ple del Parlament es basa en principis com el democràtic o el de participació política; principis que com hem vist estan en la base de la futura reivindicació del dret a decidir per sol·licitar la transferència a la Generalitat de les competències de l'Estat espanyol en matèria d'autorització de la convocatòria d'un referèndum. Malgrat que en cap moment de la Resolució es fa menció al dret a l'autodeterminació, l'instrument sobre el qual es basa la transferència sol·licitada al Congrés dels Diputats connecta amb la prevista en la Resolució 944/V, fet que va motivar la negativa a concedir la a la Generalitat la competència per autoritzar la celebració d'un referèndum.

Els motius jurídics subjacents a la petició els veurem en l'apartat relatiu al darrer intent del Parlament de sol·licitar aquesta transferència de competència; sol·licitud que ja avancem també serà rebutjada. Només afegir, en ares a determinar el contingut i l'abast d'aquesta proposta, que la mateixa consta de tres articles. El primer regula la “transferència de competències d'execució”; el segon les “condicions d'exercici de les competències que es transfereixen” i el tercer “el traspàs de serveis”. La importància d'aquesta resolució és que “per primera vegada es formalitza jurídicament a Catalunya una demanda dirigida a l'Estat per tal de fer efectiva la celebració d'un referèndum o una consulta popular⁷⁹⁶”.

⁷⁹⁵ Resolució 1978/VI, del Parlament de Catalunya, per la qual s'acorda de presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei orgànica, per la via de l'article 150.2 de la Constitució, de transferència a la Generalitat de Catalunya de les competències en matèria d'autorització per a la convocatòria de referèndum, de 26 de juny 2003 (BOPC 444).

⁷⁹⁶ Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...” Cit. Pàg. 106.

9.2.- La contribució del Parlament de Catalunya en la construcció del dret a decidir.

En el marc de les reivindicacions nacionals, sobretot d'aquelles que solen ser expressades mitjançant manifestacions a peu de carrer, hi ha un abans i un després que ve marcat per la sentència de l'Estatut. El Tribunal Constitucional que va haver de pronunciar-se sobre els 7 recursos d'inconstitucionalitat presentats per PP i PSOE, era un tribunal que a ulls de gran part de la ciutadania catalana estava completament deslegitimada⁷⁹⁷. Com hem vist en el capítol segon d'aquest treball, es va intentar per part dels grans partits de l'Estat espanyol condicionar el plenari instant recusacions de magistrats adscrits, segons qui els havia proposat, a bàndols progressista o conservador. Aquests i d'altres episodis feien dubtar de la imparcialitat dels magistrats. Finalment el plenari que va haver de pronunciar-se, el formaven deu magistrats, alguns d'ells amb mandat fins i tot caducat. A més, si tot plegat ja era prou desencoratjador, la norma sobre la que havien de dictar sentència havia estat prèviament referendada per poble de Catalunya, creant una problemàtica afegida d'objecció democràtica que plantejava aquesta incongruència. Una incongruència legal, com ha hem vist en pàgines anteriors. Com és sabut, el Tribunal Constitucional acabaria retallant l'Estatut en aspectes tant nuclears de l'autogovern català i de les aspiracions nacionals catalanes, com ara la llengua o el concepte de nació, que finalment –i per la via del pacte polític– s'havien traslladat de l'articulat al preàmbul. Tot plegat derivava en un estat d'ànim de crispació que va portar a la gent a sortir al carrer per manifestar el descontentament i l'enuig.

A nivell parlamentari cal situar el pas que significa parlar d'autodeterminació a fer-ho sobre el dret a decidir en el context dels actes previs a la segona mobilització cívica que va tenir lloc l'11 de setembre de 2012. Concretament és l'any 2010 en el marc de les consultes sobiranistes desplegades en el món municipal que el Parlament es suma a una reconeixement de la tasca i a un impuls polític que s'hauria de traduir en una consulta a nivell nacional en exercici del dret a decidir dels catalans i les catalanes. Tanmateix, els sis acords parlamentaris que s'adopten aquest any 2010 –quatre resolucions i dues mocions–, confirmen el pas a una nova dimensió jurídica on el dret a

⁷⁹⁷ Sobre tot allò relatiu al procés de l'Estatut i a la deriva del Tribunal Constitucional, a més d'aspectes fonamentals de la sentència, vegeu: Bosch, Jaume. *De l'Estatut a l'autodeterminació. Esquerra nacional, crisi econòmica, independència i Països Catalans*. Editorial Base. 2013. Barcelona i Del Clot, Damià. *Catalunya sentenciada. De l'agonia de l'Estatut a la il·lusió de la consulta*. Dux editorial. Barcelona. 2013. I vegeu, també, el capítol 2 d'aquest treball.

l'autodeterminació va cedint el seu espai a un dret que, com hem vist en els capítols 3 y 4 d'aquest treball, no se'n desvincula malgrat que en el substrat hi coexisteixen principis i valors diferents.

És per aquest motiu que el debat polític a l'entorn de les Resolucions que es votaran en plenari es centrarà en els instruments per l'exercici del dret a decidir, en el tipus de pregunta que s'hauria de sotmetre a votació i en aspectes tals com "la possibilitat de donar un suport, més o menys explícit, a una de les possibles alternatives, més concretament a les alternatives sobiranistes o independentistes⁷⁹⁸". No obstant el que s'ha dit, hi hauran molts pronunciaments on el dret a decidir conviurà perfectament amb el dret a l'autodeterminació, fet que contribuirà a barrejar, si més no en el debat polític, la naturalesa i oportunitat dels dos drets.

9.2.1.- *Resolució 631/VIII, de 3 de març de 2010.*

La oportunitat política de la Resolució 631/VIII hi té molt a veure el context de plena agitació col·lectiva per l'èxit participatiu i de ressò internacional que estaven tenint les consultes municipals arreu de Catalunya⁷⁹⁹. En aquesta Resolució, el Parlament de Catalunya formula quatre pronunciaments molts clars i molt específics: en primer lloc, ratifica dues resolucions anteriors; la 98/III sobre el dret a l'autodeterminació de la nació catalana adoptada l'any 1989 i la 679/V de 1998. En segon lloc, mostra el seu reconeixement a les consultes celebrades el 13 de setembre de 2009 i 28 de febrer de 2010 en més de dos-cents cinquanta municipis "com expressió de la voluntat de participació política de la ciutadania en la configuració del futur de Catalunya i en el refermament de la seva realitat nacional". En el tercer punt de la resolució, el Parlament encoratja "a la societat civil organitzada, els electes locals, els ciutadans a títol individual en el municipis que han de celebrar consultes el 25 d'abril i el 20 de juny de 2010 a treballar conjuntament perquè tornin a comptar amb la participació important de la ciutadania". A parer nostre, aquest és un dels aspectes més

⁷⁹⁸ Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. "La contribució del Parlament al procés..." Cit. Pàg. 106.

⁷⁹⁹ De fet, el títol de la resolució emmarca aquesta dins el context polític del moment: Resolució 631/VIII del Parlament de Catalunya sobre el dret a l'autodeterminació i sobre el reconeixement de les consultes populars sobre la independència, de 3 de març de 2010 (DSPC-C, 752).

rellevants de la resolució: la crida perquè siguin els moviments socials, conjuntament amb els electes de base, els impulsors de l'exercici del dret a decidir.

Tanca la resolució un punt quart, la importància del qual és que per primer cop en aquestes resolucions surt l'expressió "dret a decidir". Concretament, la resolució clou de la següent manera: "es ratifica en la voluntat d'emprar tots els instruments jurídics vigents i polítics necessaris per tal que el poble de Catalunya pugui exercir el dret a decidir". Per altra banda, la importància d'aquest pronunciament rau en l'expressió "tots els instruments polítics i jurídics necessaris". No és una expressió baladí; resulta d'una reflexió en la qual hi té a veure una certa malfiança per la possibilitat que el Govern espanyol hagi tancat definitivament la porta a un debat sobre el model territorial (encara no s'ha pronunciat el TC) i la solució a aquest debat reclami vies alternatives a les legals; vies que passarien, evidentment, pel desplegament d'una opció política no necessàriament incardinada dins el marc constitucional espanyol.

9.2.2.- Moció 6/IX i Moció 11/IX, ambdues de març de 2011.

La primera moció, de 10 de març de 2011⁸⁰⁰, reivindica el dret a l'autodeterminació dels pobles com un dret irrenunciable del poble de Catalunya. En aquest sentit, la moció emfatitza el fet que el Parlament, com a seu de la sobirania del poble de Catalunya, "ho ha explicitat en repetides votacions". És aquest plebiscit diari, aquesta voluntat de no renunciar als drets que Catalunya entén que com a poble li pertocquen malgrat trobar-se dins un marc legal que, des del punt de vista constitucional, sembla no reconèixer-los. En el segon punt, es fa referència altre cop a la consulta ciutadana com a mitjà a través del qual la societat civil catalana podrà expressar-se lliurement i de forma col·lectiva.

En la segona part del punt segon i la primera part del punt tercer, la moció connecta amb les consultes municipalistes o consultes populars aleshores en fase de realització en molts municipis de Catalunya. En aquesta segona part del punt segon la moció "agraeix la implicació de les persones voluntàries en els municipis on s'organitzen les consultes i a tothom que hi participa". I en la primera part del tercer punt, el Parlament "manifesta respecte i suport a les consultes populars que es fan arreu

⁸⁰⁰ Moció 6/IX, del Parlament de Catalunya, sobre el dret a l'autodeterminació del poble de Catalunya i sobre el dret de la societat a expressar-se mitjançant consultes populars (BOPC, 36).

del país, tant de la seva capital, Barcelona, com dels altres municipis de Catalunya”. Tanca la moció un reiteració dels compromisos sorgits de les Resolucions 98/III, de 12 de desembre de 1989, sobre dret a l’autodeterminació de la nació catalana, la 679/V de 1998 i la 631/VIII, de març de 2010, sobre el dret a l’autodeterminació i sobre el reconeixement de les consultes populars sobre la independència.

La segona moció, de 24 de març de 2010⁸⁰¹, consta com l’anterior de tres punts. En el primer, “insta al Govern a mantenir una actitud activa en la defensa del dret del poble de Catalunya a l’autodeterminació”. I concreta aquesta defensa de l’autodeterminació com “el dret a decidir lliurement el seu futur, dret que la cambra ha considerat reiteradament com a irrenunciable”. Queda clar que el dret a l’autodeterminació i el dret a decidir es solapen, com si el segon fos conseqüència, mitjà o vehicle per expressar el primer. Evidentment els dos drets es confonen. O es sobreposen. En qualsevol cas, els dos parteixen de la necessitat de donar veu al poble català per decidir el seu futur polític. És en aquest sentit que el darrer incís d’aquest punt primer torna a sorgir l’expressió que ja havíem vist –en termes molts similars, quasi idèntics– en la Resolució 631/VIII: “emprar tots els instruments jurídics vigents i polítics necessaris perquè sigui possible”.

El segon punt de la moció és rellevant per dos motius en certa mesura vinculats. El primer és que el Parlament “manifesta el seu rebuig a la decisió del Govern de l’Estat de presentar un recurs d’inconstitucionalitat contra la Llei de Catalunya 4/2010” de consultes populars per la via de referèndum. La Llei de consultes populars regulava el procediment de consulta al poble català, si bé deixava en mans de l’Estat espanyol l’autorització d’aquesta tal i com estableix la Constitució i l’Estatut⁸⁰². El segon és que amb aquesta impugnació de la llei presentada pel govern del PSOE suposava en el pla polític, tancar la porta a la segona de les vies de consulta proposades per Parlament,

⁸⁰¹ Moció 11/IX, del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament de l’article 122 de l’Estatut (DSPC-P, 11).

⁸⁰² El fet que la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per la via de referèndum contemplés l’autorització de l’Estat per poder celebrar la consulta va comportar desavinences polítiques entre els partits partidaris del dret a decidir tal i com s’explica en el capítol 10. Val a dir que no va ser fins al juny de 2011 que el Tribunal Constitucional, amb la interlocutòria 87/2011, va aixecar la suspensió de la Llei 4/2010, malgrat que va fer-ho, en paraules de Viver Pi-Sunyer i Grau Creus, “amb un notable activisme preventiu” a partir del qual “advertia que en qualsevol moment en podia tornar a declarar la suspensió”. Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...” Cit. Pàg. 107. Finalment el TC va acabar declarant inconstitucional aspectes substancials de la norma en la STC 51/2017.

després d'haver rebutjat la delegació de competències prevista a l'article 150.2 CE i que s'havia acordat sol·licitar mitjançant la Resolució 178/VI del 2003.

Finalment, la moció presentava un tercer punt, d'acord amb el títol de la mateixa, en la qual s'instava al Govern de la Generalitat a “continuar desplegant l'article 122 de l'Estatut d'autonomia i a presentar al Parlament, el més aviat possible, un projecte de llei que reguli els instruments de consulta popular de caràcter no referendari”. Es sabut que el mandat parlamentari va veure la llum amb la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, que també va ser impugnada immediatament davant del Tribunal Constitucional, amb la qual cosa es tancava una porta més a les aspiracions catalanes de celebrar una consulta per exercir el dret a decidir.

9.2.3.- Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012.

L'aprovació d'aquesta Resolució 742/IX⁸⁰³ s'emmarca dins el període d'eclosió del sobiranisme a partir de la manifestació multitudinària de l'11 de setembre de 2012; manifestació que va reclamar que Catalunya es convertís en un nou Estat de ple dret dins el marc de la Unió Europea. Estem d'acord amb Viver Pi-Sunyer i Grau Creus que aquesta Resolució culmina el procés parlamentari iniciat l'any 1989⁸⁰⁴ en la seva voluntat de ratificar el dret a l'autodeterminació com a aspiració nacional catalana avalada per un recorregut històric en la defensa de l'autogovern i d'un sentiment identitari de clara matriu catalana, malgrat el marc constitucional espanyol on aquest autogovern trobava –i troba– la seva expressió. Però diem que culmina tot un itinerari parlamentari en la mesura que es tracta d'una resolució extensa, jurídicament i política, alhora que concreta i contundent. I s'alça, també, com una síntesi de les resolucions anteriors i, al mateix temps, esdevé el punt de partida de les resolucions posteriors.

En l'apartat primer, denominat “dret a decidir”, punt primer (I.1) la Resolució reconeix i celebra l'èxit multitudinari de la manifestació de l'11 de setembre de 2012 sota el lema de “Catalunya, nou Estat d'Europa”. En aquest sentit, el Parlament fa pública la seva voluntat de recollir i desenvolupar els anhels expressats pels ciutadans.

⁸⁰³ Resolució 742/IX, del Parlament de Catalunya, sobre la orientació política general del Govern de la Generalitat. (DSPC-P, 69).

⁸⁰⁴ Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau Creus, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...” Cit. Pàg. 107.

El punt segon (I.2) es constata com en els darrers trenta anys el catalanisme s'ha compromès en la transformació de l'Estat espanyol amb la finalitat de trobar un encaix de Catalunya sense haver de renunciar a les legítimes aspiracions nacionals, però les respostes negatives a aquesta voluntat d'encaix són actualment una via sense recorregut. O sigui: es fa evident que l'Estat ha tancat amb la sentència del Tribunal Constitucional sobre la reforma estatutària, amb la negativa a traspasar la competència per celebrar un referèndum i la impugnació, altre cop davant el TC, de la Llei catalana de consultes per la via del referèndum, qualsevol via que permeti un millor encaix⁸⁰⁵. És en aquest sentit que al final de punt segon (I.2) s'arriba a la conclusió que “Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret a decidir⁸⁰⁶”.

El punt tercer (I.3) parla sobre la necessitat que Catalunya faci “el seu propi camí” i que el poble català pugui decidir “lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu”. És en aquest sentit que el Parlament de Catalunya insta en el punt quart (I.4) “al Govern, a les forces polítiques i als agents socials i econòmics a impulsar el màxim consens possible per portar a terme aquest procés democràtic i el consegüent full de ruta”. No s'opta, encara, per la unilateralitat en la mesura que la Resolució posa èmfasi en el caràcter dialogat del procés. Diàleg “amb la comunitat internacional, la Unió Europea i el Govern espanyol” amb la finalitat d'exercir el dret a decidir en un marc democràtic. El vehicle a partir del qual s'hauria culminar l'exercici del dret seria una consulta “prioritàriament en la propera legislatura”.

La Resolució dedica diversos apartats a consignar la necessitat que el procés es faci “sense coaccions” (I.4) i rebutja les amenaces d'utilització d'ús de la força (IV. 3 i 4). Tanmateix, el Parlament incideix en la necessitat d'internacionalitzar el procés i, en aquest sentit, dedica diversos punts de la Resolució –sobretot quan parla obertament d'independència– a “treballar per la projecció internacional de la realitat política, econòmica i social del país”. La voluntat de fomentar relacions permanents amb la

⁸⁰⁵ Malgrat que la Resolució no ho expressa així, sí que aquest greuge queda perfectament expressat en el punt primer del segon apartat –El fet nacional– de la Resolució. Aquest (II.1) no només menciona la STC 31/2010; a més afegeix que aquesta ha esdevingut el punt d'inflexió a partir del qual l'actual govern del PP ha iniciat una deriva recentralitzadora que ha vulnerat competències de les Generalitat de Catalunya i s'ha negat a dialogar sobre les iniciatives impulsades des del Parlament.

⁸⁰⁶ En aquest punt de la resolució no es parla ja del dret a l'autodeterminació (es farà més endavant; en el punt II.4 i en el punt IV.4 i en els termes expressats en resolucions precedents); és passa, senzillament, a esmentar el dret a decidir com a via per canalitzar els anhels dels catalans durant aquesta nova etapa que s'enceta. Sembla, al tenor dels punts següents de la resolució, que el dret a decidir estigui estretament vinculat amb la opció independentista; exclouent ja la millora de l'autogovern dins el marc constitucional o explorant una solució federal o confederal.

comunitat internacional, es concreta en diverses prioritats: potenciar xarxes de delegacions exteriors, estratègies de treball amb mitjans de comunicació internacionals, diàleg i col·laboració constant amb institucions de la UE. Seguidament –i en un àmbit clar de denúncia– la Resolució fa esment a l’espòli fiscal català (V.2.1) i a la política econòmica de l’Estat espanyol ofega l’economia catalana.

Aquesta resolució del Parlament de Catalunya, aprovada per ampla majoria⁸⁰⁷, seria la darrera que s’aprovaria sense cap incidència remarcable, malgrat la rellevància política i els termes en clau de ruptura que presentava la moció. La següent, la Resolució 5/X, de 23 de gener, seria impugnada davant del Tribunal Constitucional i detonaria, com explicarem en capítols posteriors d’aquest treball, un procés judicial –o una jurisdicció de la política– dins el procés sobiranista que aquesta declaració donava per encetat. És per aquest motiu que a partir d’aquest moment estudiarem les resolucions parlamentàries connectant-les amb la consegüent problemàtica jurisdiccional per així poder veure com l’actuació del Parlament –i també la del Govern de la Generalitat– restarà profundament condicionada i alterada pels moviments del Tribunal Constitucional.

9.3.- Mobilitzacions socials en favor del dret a decidir. Escenaris.

La naturalesa pacífica, cívica i lúdica del moviment sobiranista català és una evidència que només ha posat en dubte la judicatura espanyola encarregada de jutjar els líders sobiranistes del moviment. En pàgines anteriors hem definit el moviment sobiranista com una confluència de moviments clàssics que reclamen acció col·lectiva; una acció que es gesta durant la tramitació de la sentència de l’Estatut però esclata la Diada de l’11 de setembre de 2012. A partir d’aquella data, el sobiranisme es transforma en un espai multiorganitzat, d’àmplia base cultural i social. La transversalitat, el voluntarisme, el civisme i la intergeneracionalitat esdevenen elements que defineixen aquesta amplitud de base al voltant de referents com ara el dret a decidir. Ho defineix també així, tot i que no amb aquestes paraules, la sociòloga Marina Subirats: “[...] un

⁸⁰⁷ El resultat de la votació va ser el següent: 84 vots favorables a la Resolució (els de CiU, ICV, ERC i SI), 21 vots contraris (els de PP i C’s) i 26 abstencions (les del PSC).

moviment d'unes característiques bastant poc freqüents en aquest tipus de moviments: manteniment en el temps, no violència, autocontrol, disciplina fèrria, unitat d'acció⁸⁰⁸”.

En aquest apartat ens interessa explicitar quins han estat els repertoris de protesta col·lectiva, com el moviment sobiranista ha representat públicament les seves reivindicacions, com s'ha expressat al carrer i com a treballat per definir els contorns d'una protesta pacífica i moderna. Ens interessa remarcar aquesta dimensió del moviment en la mesura que, com diu Sidney G. Tarrow, els actors afirmen la seva identitat i reforcen la seva solidaritat⁸⁰⁹. En efecte, el repertori de protesta no violenta ha aconseguit diversos objectius: (1) reforçar la solidaritat dels seus integrants i ser capaç de crear una xarxa de complicitats i voluntaris sense la qual no s'explica els èxits del 9-N i, sobretot, de l'1-O; (2) atraure a nous seguidors i simpatitzants a la causa independentista, a partir d'un fil conductor: capacitat de decidir el futur polític de Catalunya; (3) manteniment d'un alt compromís per part dels integrants; compromís que resulta difícil de mantenir sobretot en períodes llargs de temps.

9.3.1.- *Les consultes municipals. D' Arenys de Munt a Barcelona.*

L'espai sociopolític al voltant del dret a decidir torna a activar-se públicament, després de fer-ho al voltant de la Plataforma pel Dret a Decidir, l'any 2009. Uns anys abans, el professor Josep M. Colomer escrivia en un celebrat assaig, que bufaven vents favorables a l'exercici de l'autodeterminació de les nacions sense Estat⁸¹⁰. La certesa en el diagnòstic, però, l'avalaria un fenomen sorgit d'una realitat social i política de la qual poc s'esperava (o més ben dit, poc s'esperava en relació a l'autodeterminació): el municipalisme. Tot comença a Arenys de Munt⁸¹¹. De fet, allí s'aconsegueixen diverses victòries en un sol dia. Primera, posar el dret a decidir a l'epicentre del debat polític i de l'agenda mediàtica. Segona, projectar el dret a decidir –i el seu exercici– en l'àmbit internacional des d'una dimensió local. Tercera, evidenciar les mancances de cultura democràtica que arrossega l'Estat espanyol quan fa tot el possible per evitar que la

⁸⁰⁸ Subirats, Marina. “La societat civil esdevé actor...” Cit. Pàg. 85.

⁸⁰⁹ Tarrow, Sidney G. *El poder en movimiento...* Cit. Pàg. 183.

⁸¹⁰ Colomer, Josep M^a. *Grans imperis, petites nacions*. Barcelona. Proa. 2006.

⁸¹¹ Per una crònica en primera persona de la consulta d'Arenys de Munt vegeu Ximenis, Josep M. *D'Arenys de Munt al cel. L'inici de les consultes independentistes*. Barcelona: CIM Edicions. 2010.

ciutadania d'un municipi voti en consonància a un acord municipal aprovat per majoria. I quarta, obligar a tots els partits polítics catalans a adoptar una posició determinada en torn a la qüestió suscitada.

La llavor de la consulta es troba en una iniciativa promoguda per l'associació local Moviment Arenyenc per l'Autodeterminació (MAPA). Però el que havia de resultar una consulta pacífica es va transformar en un problema per l'Estat espanyol⁸¹². La resposta a un mer exercici de llibertat d'expressió i democràcia va ser ordenar a l'Advocacia de l'Estat aturar el referèndum convocat. S'al·legava un temor a que aquest tingués un efecte multiplicador. Es va fracassar en l'intent d'aturar-ho. El resultat de participació de la consulta –que acabaria sent el menys important– va ser un èxit aclaparador: va enfilat un 41%. D'aquests, un 96%, és a dir, 2.671 vots, va optar pel sí. O sigui: van opinar que el millor era separar-se d'Espanya i constituir-se en un Estat independent en el marc de la Unió Europea. Els titulars de la premsa de l'endemà de la consulta eren prou explícits: “Primer pas” (El Punt); “*El civismo gana en Arenys*” (la Vanguardia); “Lliçó de democràcia a arenys” (Avui); “*Arenys de Munt vota sí y espolea al frente del independentismo*” (El Periódico).

Amb el precedent de la consulta d'Arenys de Munt i l'èxit a tots nivells que va obtenir, molts municipis del país va optar per donar-hi continuïtat. És el que es va anomenar “L'efecte Arenys⁸¹³”. El 13 de desembre, un total de 700.000 catalans i catalanes majors de 16 anys van ser cridats a votar en 564 meses de 252 col·legis electorals de 166 municipis. Certament, amb les consultes del 13-D s'arribava a una situació que mai abans s'havia donat ni a Catalunya ni a l'Estat espanyol. Francesc-Marc Álvaro, en un article publicat a *La Vanguardia* ofería unes claus per entendre el fenomen⁸¹⁴. Interessa destacar-ne una: el canvi de mentalitat. Álvaro explicava que aquest canvi de mentalitat anava unit a un relleu generacional que es donava en aquells sectors més dinàmics de la societat vinculada al catalanisme. Aquest fet esdevenia un detonant important a l'hora de fer determinades preguntes a les quals se'ls havia perdut la por. Estem d'acord amb la premissa. Aquesta serà una de les variables que explicaran

⁸¹² Vegeu, en aquest sentit, el dos treballs publicats al Diari Avui i signats per Mar Ferrando: “Arenys de Munt. La primera consulta sobre la independència de Catalunya (I)” de 29 d'agost de 2009 i “Arenys de Munt. La primera consulta sobre la independència de Catalunya (II)” de 30 d'agost de 2009.

⁸¹³ Faig referència al titular de l'*Avui* i al relat signat pel periodista Tian Riba a les pàgines del diari *Avui* el 15 de setembre de 2009.

⁸¹⁴ Em refereixo a l'article “El 13-D y el hartazgo” publicat el 9 de desembre de 2009 a *La Vanguardia*.

l'èxit de la manifestació de l'11 de setembre de 2012, la Via Catalana de 2013, la V de 2014, el 9N i l'1-O; i tot el que aquestes mobilitzacions significaran a nivell generacional i de canvi de marc mental. Seguint amb Álvaro, aquest assenyalava dos punts forts de la consulta del 13-D: eixamplar les vies de la democràcia i trencar el tabú històric sobre la possibilitat d'un canvi *d'statu quo* en les relacions Catalunya-Espanya⁸¹⁵.

Desenvolupar el principi democràtic, parlar-ne sense complexos i inserir-lo en qüestions tant importants com la possibilitat de decidir el futur polític d'una nació. Aquestes eren i són, encara avui, una de les lliçons que les onades de consultes van aconseguir implementar. Es tractava d'una funció pedagògica de primer ordre, que va ajudar a perdre la por, alhora que es detonava un canvi de mentalitat, a més de llençar un missatge a la ciutadania sobre les virtuts que Catalunya esdevingués un Estat sobirà en el marc de la Unió Europea. Narrava, per dir-ho d'alguna manera, el com i el perquè. Els arguments. Les explicacions o la seducció. Com escrivia Salvador Cardús: “Fins ara semblava que qui sempre s’havia de justificar a l’hora de defensar la independència eren els qui la volien. Ara no. Ara són els qui no la volen els que es veuen obligats a donar explicacions⁸¹⁶”.

Evitar la indiferència i el passotisme era, també, una de les tasques d'aquestes votacions. S'havia de forjar un compromís. Les consignes van quallar. En un diumenge hivernal i sense cap crida oficial a votar, sense enviament de targetes censals, sense espais gratuïts de propaganda (ni en ràdio ni televisió), sense mítings ni banderoles o tríptics de cap mena, sense que les forces polítiques s'impliquessin en el sí –només ERC va fer-ho a mig gas– i amb el PP i Ciutadans demanant el no, com per altra banda els corresponia, 189.942 ciutadans van anar a votar. Com va preguntar-se Joan B. Culla a les pàgines de *El País*⁸¹⁷: Que era una xifra modesta? Sens dubte, però el 27,4% de participació és molt superior al que van registrar moltes circumscripcions electorals espanyoles tant en les eleccions europees de 2009 com en el referèndum de la Constitució Europea de 2005.

La tercera onada de consultes municipals (200 municipis, 1,5 milions d'habitants) es va portar a terme en un context de força agitació política per l'eco de la

⁸¹⁵ Álvaro, Francesc-Marc. Cit.

⁸¹⁶ Cardús, Salvador. “Sí, per la convivència”. *Avui*. 13 de desembre de 2009.

⁸¹⁷ Culla, Joan B. “Ni apoteosis, ni epitafio”. *El País*. 18 de desembre de 2009.

sentència de l'Estatut, la publicació de la qual es començava a palpar. El titular de l'*Avui* de 12 d'abril de 2009, era prou significatiu: "L'amenaça del TC escalfa les consultes sobiranistes". El dia de la consulta, el sí va fregar el mig milió de persones (182.775 el 13-D, 57.396 el 28-F i 206.346 el 25-A). Això volia dir que una quantitat gens menyspreable de catalans ja havien votat sí en un hipotètic referèndum per la independència. El 25 d'abril la participació va assolir un 17,46%, en el que significava el primer gran assalt a capitals de comarca i ciutats mitjanes del país (Lleida i Reus eren un bon exemple). També es van fer votacions a Manresa, Granollers, Mollet, Pineda, Martorell, Igualada, Girona, Salt i Figueres. El 30 de maig, era Sabadell qui afrontava el referèndum municipal per la independència. Més de 173.000 persones van ser cridades a votar. En una participació del 13,7%, van votar 23.870 persones. Sabadell era, doncs, la població més gran en la que s'havia exercit el dret a decidir. Però Sabadell també era el compte enrere per la quarta onada de consultes, prevista per al 20 de juny. Ciutats com Mataró i poblacions del cinturó metropolità com Cornellà, Sant Boi i Esplugues també va ser cridades a les urnes. Un total de 43 municipis més. El més important eren les xifres que anava aglutinant el moviment: més de 55.000 voluntaris mobilitzats arreu del país, 463 municipis que havien exercit el dret a vot, 510.000 vots a favor de la independència.

Sobretot i per damunt de tot era important els milers d'actes per tot el territori conscienciant a la gent de la importància que significava decidir. Com va escriure Anna Arqué a les pàgines de l'*Avui*, "La consulta sobre la independència que el poble català celebra arreu del territori ha esdevingut una força social transformadora que ha posat en evidència molts prejudicis establerts i molta retòrica estancada⁸¹⁸". Cert. La gran quantitat d'actes que solien precedir les jornades de votacions esdevenien un debat sense prejudicis sobre aspectes nuclears del procés com ara la independència, el dèficit fiscal, l'exercici de la democràcia o el dret a decidir. Tots aquests conceptes –i d'altres que ens deixem– esdevenien quotidians en converses de sobretaula, en trobades a peu de carrer, a les botigues, als mitjans de transport. Tornem a les paraules d'Arqué: "El procés de la consulta sobre la independència ha resultat ser una eclosió democràtica, directa, sincera, pràctica, sobirana, transversal, positiva i vinculant". Aquests són, encara avui, els grans èxits de la consulta. Elisenda Paluzie n'apuntava un altre: "per

⁸¹⁸ Arqué, Anna. *La consulta sobre la independència ens vincula*. Barcelona: Avui. 8 de juny de 2010.

una nació víctima d'una dominació d'arrel tant marcadament antidemocràtica com és l'espanyola, poder preguntar sobre la independència és una victòria⁸¹⁹”.

El 10 d'abril de 2011 es va fer la consulta a la capital, Barcelona. 257.646 ciutadans van anar a votar. Un 89,7% ho va fer a favor, 8,8 en contra i un 1,5 va votar en blanc. Alfred Bosch, portaveu de la plataforma organitzadora “Barcelona decideix”, va valorar molt positivament la resposta de la ciutadania. Va superar les previsions mínimes de participació que els propis organitzadors fixaven entorn al 10-12%. A més, Bosch va destacar que el hashtag *#bcndecideix* es va convertir en número u dels *trending* topics d'Espanya.

L'èxit de les consultes cal cercar-lo en les conseqüències. Conseqüències en els sectors del sobiranisme: el projecte polític endegat va ser tant engrescador que va posar a treballar sobre els mateixos objectius sectors tradicionalment molt allunyats. La concreció, desplegament, mobilització i execució de tot el procés que implicava una consulta va permetre, a escala local, teixir una xarxa de complicitats transversal però homogènia en favor del dret a decidir. Ara bé, aquestes conseqüències de les que parlava abans, també van incidir en el gruix de la societat catalana més sensible a les vicissituds sofertes pel país, sobretot, com s'ha comentat, arrel de la sentència de l'Estatut. La normalització del discurs sobre la independència, sobre el dret a decidir, sobre el principi democràtic, a més de la desestigmatització d'un moviment que no fa massa anys era vist com utòpic i radical, van ser un dels altres èxits per anotar en el compte de resultats⁸²⁰. I, finalment, l'èxit definitiu: assolir un grau d'experiència en la gestió de processos participatius d'arrel popular, que serà bàsic per fer possible el 9-N i, sobretot, l'1-O.

9.3.2.- 11/09/2013. *La Via Catalana*.

El 23 d'agost de 1989, dos milions de ciutadans d'Estònia, Letònia i Lituània van unir, enllaçant-se en forma de cadena humana, les seves tres capitals: Tallin, Riga i Vilnius. La reivindicació era la independència dels Països Bàltics respecte de la URSS. El que es va conèixer arreu del món com la Via Bàltica, va significar l'antecedent

⁸¹⁹ Paluzie, Elisenda. *La consulta al cinturó*. Barcelona: Avui. 20 de juny de 2010.

⁸²⁰ Guinjoan. Marc, Rodon. Toni, Santjaume. Marc. *Catalunya, un pas endavant*. Barcelona: Angle Editorial. 2013. Pàg. 47

històric i la inspiració que van guiar als organitzadors de l'ANC per confeccionar el que s'ha conegut com a Via Catalana.

Una primera informació sobre les intencions de celebrar una Via Catalana similar a l'experiència viscuda als Països Bàltics va ser revelada pel Diari *Avui* l'1 d'abril de 2013. Es deia que els organitzadors –ANC i Òmnium– estaven treballant en la logística de l'acte, que havia de copiar el model portat a terme l'any 1989. S'apuntaven unes diferències substancials entre les dues realitats. Una d'aquestes diferències era l'orografia d'Estònia, Letònia i Lituània, molt més plana que la de Catalunya, circumstància que facilitava el recorregut de la Via entre les tres capitals. De fet, el trajecte dibuixava un recorregut que aprofitava una gran carretera –Via Bàltica– que comunicava els tres territoris i Polònia. També es parlava de l'èxit que havia tingut l'experiència, fins al punt, deia l'*Avui*, que la història de les repúbliques bàltiques independents no es podia entendre sense aquella gran cadena humana.

De fet, els tres països mantenien, des d'aquella històrica jornada, contactes fluids a través de comissions i celebraven, conjuntament, actes commemoratius per recordar l'efemèride. Finalment es mostrava una fotografia de la Catedral del Vilnius, punt final de la mobilització. Es llegia: *stebuklas*. *Stebuklas* significa miracle, en referència al que s'havia arribat a aconseguir a partir de la Via Bàltica.

El cert és que arribat a l'11 de setembre de 2013 la Via Catalana va superar totes les previsions possibles. El Departament d'Interior de les Generalitat va calcular que més de 1.600.000 persones van entrelaçar les mans en forma de cadena humana que va recórrer tot el litoral català, des del Pertús fins a Vinaròs. La Via Catalana cap a la Independència convocava als milers i milers i milers d'assistents que a les 17:14 hores (en referència al 1714, anys de la caiguda de Barcelona i posterior supressió de les institucions catalanes mitjançant el Decret de Nova Planta) entrellacessin les mans en una cadena humana que unís els quatre-cents quilòmetres –dividits en 778 trams que abastaven fins a vuitanta-sis municipis– que separen, de nord a sud, la geografia catalana.

Els elements coaguladors i, alhora, motors per aconseguir mobilitzar tantes persones arreu del territori de Catalunya van ser diversos. En primer lloc, l'exigència de l'exercici del dret a decidir. Aquesta reivindicació era transversal, compartida, cridada i defensada per tots. En segon lloc hi havia la reclamació de la independència. I en tercer lloc la necessitat de denúncia popular, transversal, intergeneracional i pacífica, dels greuges de l'Estat espanyol, començant per la negació de reconèixer Catalunya com a

nació. Les fotografies que els mitjans de comunicació van publicar els dies posteriors, així com les imatges televisades, són una mostra impressionant de com es va viure la jornada. Gent de totes les edats, procedències, famílies, associacions, partits, clubs, casals, grup d'amics, gent que es va conèixer a la mateixa Via; tots entrelaçats d'una punta a l'altre del país. L'estratègia d'internacionalització de la reivindicació sobiranista de l'acte era el principal objectiu dels convocants de la Via.

Els mitjans de comunicació, tant de l'Estat espanyol com internacionals, no van ser aliens a la transcendència política del que estava succeint. El mateix 11 de setembre, la gran majoria dels principals mitjans internacionals destacaven l'èxit de participació de la Via Catalana. A l'endemà, les informacions més immediates es transformaven en cròniques narratives de la jornada⁸²¹. Dos dies més tard, el *Financial Times* es feia ressò de l'èxit aclaparador, a nivell de participació, dels catalans per “reclamar els seus drets com a nació”. El rotatiu venia a dir que aquell èxit no era fruit d'un sol dia, tot recordant la Diada de l'11 de setembre de l'any anterior. I deia:” aquest és un problema que no desapareixerà”. I optava, com ho faria mesos més tard arrel de la proposta de formulació de la pregunta, per una solució que passava per implementar un federalisme asimètric.

El prestigiós *The Economist*, en el seu editorial de 14 de setembre de 2013, *Nothing to lose but their chains* (No hi ha res a perdre més que les seves cadenes), es situava en un estadi menys conciliador: la pressió per un referèndum segueix creixent. I atorgava un 80% de catalans partidaris a la celebració d'una consulta sobre el futur polític de Catalunya. Enric Juliana, des de Madrid però a través de les planes de *La Vanguardia*, es feia ressò de l'estat de la qüestió, del fet català: els cas dels catalans comença a circular per Europa⁸²². El diari *Ara*, en una edició especial del 14 de

⁸²¹ Sobre el tractament informatiu que va rebre la Via Catalana cap a la Independència vegeu VilaWeb: “*La Via Catalana, a la premsa internacional*” 11 de setembre de 2013. Interessa destacar, però, els següents: *Sky News*: Catalonia calls for independence ([Catalunya clama per la independència]), *CNN*, *Associated Press*, *Fox News*: Catalans in favor of breaking away form huge human chain to advertise their cause ([Els catalans que estan a favor de trencar amb Espanya formen una gran cadena humana per donar veu a la seva causa]), *France 24*, *France Info*, *France TVinfor*, *RFI* i *France Bleu*: Catalogne: une chaîne humaine géante pour l'indépendance ([Catalunya: una cadena humana gegant per la independència]), *Financial Times*: Catalans join hands in independence rally ([Els catalans es donen la mà per la cursa per a la independència]), *The Guardian*: Catalans join hands in huge human chain for independence from Spain ([Els catalans es donen la mà en la gran cadena humana per la independència]), *Le Monde*: Une chaîne humaine de 400 km pour une Catalogne indépendante ([Una cadena humana de 400 km per una Catalunya independent]), *Clarín*: Los catalanes se unen en una cadena humana para reclamar su independencia. Finalment el *The New York Times*, *The Wall Street Journal* i el *Boston Globe*: Catalonia readies for large pro-independence march ([Catalunya a punt per a la gran marxa independentista]).

⁸²² Juliana, Enric. *El cas dels catalans*. Barcelona: *La Vanguardia*. 15 de setembre de 2013.

setembre de 2013, recollia traduïts els principals articles de la premsa intencional més influent. El títol de l'edició era: “*The Catalan Way. Com ens veu el món*⁸²³”.

9.3.3.- 11/09/2014: *La V (Gran Via-Diagonal)*.

Després de la cadena humana, que més podem fer? Aquesta pregunta, de difícil resposta, va tenir la força d'obligar a imaginar una acció que pel seu significat i simbolisme, tingués la potència de visualitzar arreu del món la voluntat de poder votar. Perquè la V –i aquesta era, també, la seva força– era de votar, de victòria o de voluntat. O com va escriure Francesc-Marc Álvaro, *V de veritat*⁸²⁴. És de dir: de construir un país de veritat, ben real, que començava a prendre forma en el subconscient del milers de ciutadans que van anar a Barcelona, bona part dels quals ja havien desconnectat mentalment de l'Estat espanyol. La idea de l'ANC i d'Òmnium, que van decidir impulsar la campanya conjuntament, es va acabar transformant en la manifestació més massiva celebrada fins al moment a Europa. La quarta en cinc anys.

Les dades de la V eren les següents: 11 quilòmetres dividits entre la Diagonal i la Gran Via. 73 trams. 200.000 metres quadrats d'espai de la via pública on es faria el mosaic. El mosaic era una senyera en forma de V. 7.000 voluntaris implicats en la organització sota el lema *Ara és l'hora*. 54 colles castelleres i 1.000 cantaries. 947 urnes al vèrtex de la V. L'espectacularitat de la manifestació, la potència d'una colossal senyera humana en forma d'V, van fer que les imatges de la Diada s'estenguessin com una taca d'oli pels informatius, pàgines i portades d'arreu del món⁸²⁵.

⁸²³ “La mirada del món”, que titulaven les pàgines interiors de l'*Ara* del 14 de setembre de 2013, recollien les columnes de Raphael Minder “Els catalans s'agafen de la mà per fer pressió per la independència” (escrita originàriament pel *The New York Times*); Matt Moffett “Els separatistes catalans aconsegueixen una gran manifestació, però el referèndum és més difícil” (escrita originàriament pel *The Wall Street Journal*); Sandrine Morel “Una cadena humana de 400 km per una Catalunya independent” (escrita per *Le Monde*); Pavel Lokshin i Ute Müller “Europeus que es volen escindir de la seva pàtria” (escrita pel *Die Welt*); Martin Dahms “Nacionalisme català” (escrit pel *Berliner Zeitung*); Omero Ciai “Una cadena humana de 400 km. Catalunya demana la independència” (escrita pel diari *La Repubblica*), entre d'altres.

⁸²⁴ Álvaro, Francesc-Marc. *V de veritat*. Barcelona: *La Vanguardia*. 12 de setembre de 2014.

⁸²⁵ El diaris francesos *Libération* i *Le Figaro*, el portuguès *Público* o el grec *Kathimerini* destacaven a la portada amb fotografies del mosaic vermell i groc als carrers de Barcelona. El britànic *The Guardian* hi dedicava poc espai de paper però la versió digital del rotatiu hi apareixia una extensa galeria d'imatges enviades al diari pels mateixos protagonistes. El també britànic *Financial Times*, l'alemany *Frankfurter* i l'italià *Corriere de la Sera*, en van fer un ampli ressò. El francès *Le Monde* parlava d'una “nova demostració de força de l'independentisme català. En els EUA, una marea d'estelades encapçalava la portada de l'Internacional *New York Times*. El *Wall Street Journal* no hi donava tanta rellevància, però ofería una fotografia de la V a les pàgines d'internacional. El *USA Today* també penjava una galeria d'imatges i un vídeo gravat durant la diada. L'efecte dominó que en aquells moments podia generar el

Com havia passat amb la Diada de l'any 2013, la *performance* anava dirigida al món sencer i, molt particularment, a Europa. En el context de la Diada s'albirava la necessitat de denunciar que 28 de setembre de 2014; és a dir, 17 dies després de la manifestació de la diada, els escocesos estaven cridats a votar en un referèndum acordat amb el Regne Unit. L'objectiu, doncs, era denunciar el greuge tot alertant que els catalans no podien fer el mateix que els escocesos malgrat la demanda massiva de la seva ciutadania i malgrat reclamar-ho una àmplia majoria parlamentària que aplegava tots els partits catalans menys els dos grans partits espanyols. Tanmateix, es van estampar samarretes grogues i vermelles que, situades per trams i visualitzades des de l'aire, creaven una colossal senyera humana. Les cares dels principals líders mundials, com Barack Obama o el papa Francesc, i dels principals mandataris europeus com Angela Merkel, Martin Schulz o Françoise Hollande van esdevenir missatges clarament enfocats a internacionalitzar el procés.

9.3.4.- 11/09/2015. *Via lliure a l'Estat propi.*

Amb l'horitzó posat en les eleccions excepcionals i convocades amb naturalesa plebiscitària, tal i com explicarem en el capítol dotzè, l'11 de setembre de 2015 esdevenia, de facto, el tret de sortida de la campanya electoral del 27 de setembre. El lema de la manifestació era "Via Lliure a la República Catalana". Aquesta vegada el tram de la manifestació era inèdit però partia d'un gran simbolisme polític: es va omplir una de les artèries de sortida més importants de Barcelona: la Meridiana. O més ben dit, la Meridiana en direcció des del Parlament de Catalunya (Parc de la Ciutadella) fins al carrer Rosselló-Porcel a Sant Andreu. Un recorregut de 5,2 quilòmetres que es va dividir en deu grans eixos de color que significaven els deu grans reptes que havia d'afrontar el país. Aquests deu grans eixos partien de les deu reivindicacions del que serien els grans vectors de la campanya electoral que havia de venir a l'epicentre dels quals es situava l'expressió –que era alhora lema de la manifestació– "Via Lliure": Via Lliure a la Democràcia (1), Via Lliure a l'Equilibri Territorial (2), Via Lliure a la Solidaritat (3), Via Lliure al Món (4), Via Lliure a la Diversitat (5), Via Lliure a la

referèndum escocès centrava la notícia penjada a la versió digital de *The Washington Post*. A llatinoamèrica, capçaleres argentines com *Clarín*, *La Nación* i *El Tiempo* o l'equatorià *Telégrafo* omplien les seves portades de la marea vermella i groga que unia Gran Via i Diagonal. Les principals cadenes de notícies del món com la CNN, BBC, Euronews i Bloomberg van enviar-hi corresponals.

Sostenibilitat (6), Via Lliure a la Igualtat (7), Via Lliure a la Justícia Social (8), Via Lliure a la Innovació (9) i Via Lliure a la Cultura i a l'Educació (10).

El moviment sobiranista sumava un èxit de convocatòria més. Però era conscient, com exposava el diari *Ara* en les seves pàgines de política, que el 27-S es revelava com “L’hora de transformar la força del carrer en mandat democràtic⁸²⁶”. De fet, l’anàlisi del periodista Antoni Bassas en les pàgines de política del diari incidia en que la manifestació de la Via Lliure contribuïa a atorgar un caràcter plebiscitari a les eleccions del 27-S⁸²⁷. Aquest era l’objectiu buscat: preparar el moviment sobiranista per un moment polític que es reclamava com històric: el plebiscit era la propera parada; tal vegada la definitiva.

9.3.5.- 11/09/2016. *Estem a punt.*

Cinquena Diada de masses seguida en la història de la Catalunya moderna, però aquest cop l’escenari de les *performances* no va ser únicament Barcelona. També hi van participar, com a punts importants de la representació de gran mobilització ciutadana, Lleida, Salt, Berga i Tarragona. L’ANC i Òmnium van acabar dissenyant una Diada on l’element més important era un batec que havia de desplegar-se arreu del territori català. Com en la resta de diades, el desplegament de voluntaris va ser impressionant i es va estendre per tot el país, posant l’accent en el fet que la diversitat de Catalunya era un dels actius del procés.

Altre cop la reivindicació de la Diada es centrava en la celebració d’un referèndum pactat amb l’Estat espanyol. El mateix 11 de setembre, el diari *Ara* publicava una entrevista al president de la Generalitat, Carles Puigdemont, en la qual es

⁸²⁶ Vegeu diari *Ara*, 12 de setembre de 2015. El subtítol de la informació, que signava el periodista Joan Rusiñol, aprofundia en aquest relat: “La Via Lliure confirma el múscul popular del sobiranisme, que mira a Europa pensant en el 27-S”. Tanmateix, les principals entitats, rellevades en els seus lideratges -Carme Forcadell per Jordi Sánchez (ANC) i Muriel Casals per Quim Torra (Òmnium Cultural)- en la mesura que Forcadell i Casals passaven a encapçalar la llista principal del sobiranisme: Junts pel Sí.

⁸²⁷ Interessa l’article d’Antoni Bassas en la mesura que argumenta, des del debat periodístic, els elements de la manifestació de la Via Lliure que, segons ell, atorguen al 27-S un caràcter plebiscitari. Un és que els propis polítics els atorguen aquesta naturalesa. Bassas ho explica així: “L’èxit de la manifestació de la Meridiana és la segona bona notícia que rep el sí en menys de 24 hores. La primera la va rebre a les zero hores de l’11 de setembre, coincidint amb l’inici de la campanya electoral. Un rere l’altre, els caps de llista de les diverses candidatures del no anaven passant davant les càmeres de TV3 admetien, de més o menys bon grat, que les eleccions del 27-S tindran una lectura plebiscitària”. La segona és per la ciutadania: “La tenacitat de la gent ha fet inevitable que el 27-S tingui forma de plebiscit imperfecte i l’Estat espanyol hagi de superar la molèstia”. Vegeu Bassas, Antoni. “La tenacitat històrica que ha portat al plebiscit imperfecte”. *Ara*, 12 de setembre de 2015.

decantava per un referèndum, millor pactat però en defecte de pacte unilateral, que convocaria el Govern i que seria diferent al 9-N. El titular de l'entrevista era: “Som al tram final del procés i cal molta serenitat per culminar-lo⁸²⁸”.

⁸²⁸ Vegeu diari *Ara*, 11 de setembre de 2016.

CAPÍTOL 10.

Període 2010-2013. La ruptura de les costures clàssiques.

Ens proposem en aquest capítol analitzar des d'un punt de vista polític-constitucional, el període de la política catalana i espanyola que va des de les eleccions al Parlament de Catalunya de l'any 2010 fins a la anomenada *Declaració de sobirania del Parlament de Catalunya*, que va irrompre en el debat polític nacional a principis de 2013. Durant aquest període s'acaben dos cicles electorals; un a Catalunya i l'altre a l'Estat espanyol. Dos cicles, tot sigui dit de passada, que deixen enrere dos governs d'esquerres; un a la Generalitat de Catalunya i l'altre a l'Estat espanyol; dos governs que van estar presidits per dos líders polítics d'una mateixa federació: el PSC-PSOE (José Montilla al Palau de la Generalitat i José Luís Rodríguez Zapatero al Palacio de la Moncloa). El relleu de les esquerres l'agafen les dretes. CiU s'alça amb la victòria a Catalunya i el PP farà el mateix a l'Estat espanyol. Una relació de proximitat i lleialtat ideològica i de partit, es transforma en una relació de competició on el debat territorial – sens dubte molt present en el cicle polític anterior– eclipsarà qualsevol altre dimensió que pugui assolir la política catalana i espanyola. I mentre l'interlocutor català (CiU) anirà situant-se en una dimensió de la clivella nacional cada cop més propera a la independència, l'interlocutor espanyol es situarà en un marc judicial on la política quedarà subordinada al dret. A l'epicentre del debat entre la política i el dret és situarà el dret a decidir dels catalans i les catalanes. Vegem-ho.

La densitat política de l'any 2010 ve marcada per dos esdeveniments vitals que posaran el dret a decidir (però en clau fiscal) a l'agenda política i mediàtica⁸²⁹: un és la ja sabuda i comentada sentència de l'Estatut (amb el paper del TC en el teló de fons); l'altre són les eleccions autonòmiques previstes per finals de 2010 que tancaran l'etapa del govern tripartit al capdavant de la Generalitat. Però l'any 2010 serà l'any que s'anticiparan aspectes, elements i comportaments de la política catalana –i al 2011, també de la política espanyola– que detonaran l'any 2012, quan la reivindicació del dret a decidir passi dels carrers i les places a les institucions. Per fer-se una idea de la densitat a la que fèiem referència, només cal fer un repàs a la premsa política del moment per adonar-se que el propi Estatut, els danys col·laterals provocats per l'actitud del Tribunal Constitucional i la pugna partidista entre els principals partits catalans –i catalanistes– per fer-se amb el relat polític derivat del fracàs de la reforma estatutària, omplen les primeres pàgines d'actualitat. Com es veurà, utilitzarem la premsa per fer palès aquells elements que evidencien indicis d'un moviment tectònic que deixa enrere els vectors polítics estructurals que van caracteritzar el terreny de joc de la política catalana d'ençà de la Transició i s'endinsen en un canvi de preferències que marcarà la política catalana i espanyola del futur.

A fi i efecte de valorar tot els moviments –polítics, però també socials– que comencen a presentar-se amb més o menys claredat als inicis del 2010, hem optat per l'ordre cronològic. D'aquesta manera s'observa com els fets es sobreposen esdevenint una sort de causa-efecte.

⁸²⁹ Entre els estudis elaborats des de la Ciència Política que formulen un anàlisi del període 2010-2016 i que aprofundeixen en la construcció teòrica i pràctica del dret a decidir, marquen com a dates destacades a partir de les quals el procés sobiranista comença a agafar forma les següents: (1) a partir del 2009 amb la recent creada Plataforma pel Dret a Decidir i la col·laboració d'aquesta –amb altres entitats del món sobiranista– amb les consultes sobre la independència de Catalunya arreu de 549 municipis catalans en les quals participen més de 800.000 persones, i (2) després en les eleccions de 2010 quan el dret a decidir passa a ser oferta electoral, encara que només present al programa de dos partits: ERC i Solidaritat Catalana per la Independència (SI). Així ho destaquen Marcet, Joan i Medina, Lucia (eds.) *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis i cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017. Vegeu, també, Botella, Joan. “Elecciones al Parlamento: el final de l'aventura”, *Anuari Polític de Catalunya 2010*. Barcelona: ICPS, 2011.

10.1.- Primers indicis d'un problema polític estructural: el dèficit d'acomodació mal resultat.

Al febrer de 2010 es fa públic un aspecte que si bé en aquell moment no és excessivament rellevant, sí ho serà als anys 2014 (9N) i 2017 (1O)⁸³⁰: els partits enterren la possibilitat de continuar treballant en la Llei electoral catalana, acusant-se mútuament de responsabilitats en el fracàs. Ernest Maragall, primer en una entrevista al diari *Avui* i després en un article publicat a *La Vanguardia*, expressa públicament la fatiga dels catalans amb el Tripartit⁸³¹. A més, en els articles citats Maragall reobre el debat sobre el grup parlamentari propi del PSC al Congrés dels Diputats. Mentrestant es van succeint les consultes municipals que pregunten sobre la independència del Catalunya i el Govern de la Generalitat s'afanya a iniciar els tràmits parlamentaris per aprovar una llei de consultes populars que faci possible la celebració d'una consulta arreu del territori català. No falten *opïnadors*, molts d'ells professors o experts en Dret Constitucional, que reclamen aquest text legal que permeti preguntar sota l'empara d'una norma jurídica que ofereixi garanties⁸³².

A finals d'abril i principis de maig de 2010 es comença a especular sobre un govern unitari que gestioni la sentència de l'Estatut⁸³³. O una ILP perquè el Parlament convoqui un referèndum oficial en ple debat sobre la sentència de l'Estatut; sentència que es preveu letal pes interessos de Catalunya. Una enquesta feta per l'Institut Noxa i publicada per *La Vanguardia* a mitjans de maig allunya –políticament parlant– la possibilitat d'un govern d'unitat nacional⁸³⁴. La condició de Convergència i Unió de

⁸³⁰ Com veurem més endavant el fet d'esdevenir la única Comunitat Autònoma sense llei electoral serà una llosa en el moment que des de la Generalitat és vulgui convocar una consulta popular més o menys suportada per l'Estat (malgrat que impugnada davant el TC) com la del 9 de novembre de 2014 o bé és vulgui celebrar un referèndum d'autodeterminació expressament prohibit per l'Estat com a el de l'1 d'octubre de 2017. Sobretot aquest darrer patirà les mancances logístiques de no tenir cens electoral òrgans de fiscalització o control de les garanties que han de presidir tota consulta o referèndum. Sobre aquest aspecte hi tornarem més endavant.

⁸³¹ Vegeu *Avui*, 11 de febrer de 2010 i *La Vanguardia* 14 de febrer de 2010. El títol de l'article publicat per Ernest Maragall és *PSC y Cataluña*.

⁸³² És el cas d'Hèctor López Bofill. Vegeu el seu article "El poder de les consultes" a les pàgines del diari *Avui*. 15 de març de 2010.

⁸³³ Vegis el *Periódico*, 13 d'abril de 2010: "CiU rebutja ara un govern unitari després de la sentència del TC".

⁸³⁴ El titular de *La Vanguardia* de 16 de maig de 2010 és clar: "CiU consolida su ventaja frente al retroceso de los partidos de gobierno". De fet, l'enquesta revela que CiU supera en 18 punts i 30 escons al segon partit de la cambra –i en aquells moments principal partit de la coalició de govern–, el PSC. La

formació o partit governamental i de partit que vetlla per l'estabilitat de l'Estat espanyol, queda confirmat el 27 de maig de 2010. Es vota, al Congrés dels Diputats, la convalidació del Decret-Llei del Pla de mesures d'ajustament de la despesa pública imposada des de la Unió Europea. Amb el no assegurat del Partit Popular portat per la necessitat de fer caure Rodríguez Zapatero, l'abstenció de CiU esdevé vital per aprovar les mesures imposades des d'Europa. La mesura supera el tràmit gràcies als 169 vots a favor (únicament els del PSOE) i les abstencions de CiU, CC i UPN. La resta de grups parlamentaris van votar en contra⁸³⁵.

La decisió de CiU no és menor: els permet acreditar responsabilitat de govern en un moment polític –finals de maig de 2010– marcat pel retard de la sentència de l'Estatut –aleshores a punt de fer-se pública– i la irresponsabilitat del TC en les filtracions de les deliberacions sobre el resultat final de la sentència. És a dir: mentre CiU salvava l'Estat espanyol de la intervenció europea, els principals partits i institucions de l'Estat estaven a punt de laminar l'autogovern català. Mentrestant, les consultes municipals –sobre les quals ja n'hem parlat– celebraven la quarta onada, fet que portava a experts a manifestar-se públicament en favor d'una ILP que fes possible una consulta a nivell del principat⁸³⁶. Però la política catalana –i també l'Espanyola– va fer un sotrac el dilluns 28 de juny de 2010: el TC va fer pública la sentència de l'Estatut. Aleshores, el discurs del govern de la Generalitat, fins aleshores prudent, s'esquerdava. Joan B. Culla, des de les pàgines d'*El País* alertava que l'acumulació de decepcions en el bàndol català estava comportant un desplaçament de l'eix polític de la centralitat catalanista: el federalisme estava cedint en favor de l'independentisme⁸³⁷.

Una enquesta publicada per *La Vanguardia* abans de les vacances d'estiu, explicita el creixement de l'avantatge entre CiU i els partits de la coalició de govern,

diferència esdevindria fonamental, en la mesura que els nacionalistes passarien de 48 a 62-63 escons (molt proper a la majoria absoluta) i el PSC de 37 a 33-35.

⁸³⁵ El titular de *La Vanguardia* és força explícit: “CiU evita la tragèdia grega en España”. A continuació: “La abstención nacionalista permite aprobar el ajuste y salva a un Zapatero exangüe”; “Mas se negó a ponerse al teléfono con el presidente: Aquí se termina el crédito”; “Angela Merkel llamó a Rajoy para que no rechazara el ajuste, pero el líder del PP no accedió”.

⁸³⁶ Vegeu Paluzie, Elisenda. “La consulta al cinturó”. *Avui*. 20 de juny de 2010; Colomines, Agustí. “Suar la independència”. *Avui*. 21 de juny de 2010.

⁸³⁷ Culla, Joan B. “Cifras y letras”. *El País*. 16 de juliol de 2010.

situant a la formació d'Artur Mas al llindar de la majoria absoluta⁸³⁸. Tanmateix, la premsa política explota la innegable capacitat de l'Estatut de provocar titulars. En aquest cas, el debat es genera al Congrés dels Diputats, on les posicions del PSOE i del PSC col·lideixen a l'hora de defensar una resolució impulsada pel president Montilla i aprovada al Parlament de Catalunya de rebuig a la sentència de l'Estatut⁸³⁹. Tot plegat desgasta al PSC –i de retruc als seus companys de govern– que veuen com les enquestes marquen una tendència a la baixa. El conseller d'Economia i Finances de la Generalitat, Antoni Castells, fa pública mitjançant una entrevista a l'*Avui*, la seva intenció de no tornar a les llistes⁸⁴⁰. Amb l'absència de Castells, polític molt ben valorat en l'àmbit acadèmic, queda feble el flanc catalanista del PSC. O dit d'una altre forma: s'aposta per l'espanyolisme que personifica Carme Chacón, llavors Ministra de Defensa. *La Vanguardia* de l'1 d'agost de 2010, fa públiques les principals línies del que anomena “Tercera via” de Chacón.

Quan a principis setembre, el president Montilla anunciava que la data de les eleccions previstes pel 2010, seria el 28 de novembre, els principals mitjans van entendre que els comicis post-estatut serien transcendents⁸⁴¹. Aquesta mateixa paraula –transcendental– va ser utilitzada pel president en la compareixença on anunciava la data. La transcendència era que per primer cop, les principals forces polítiques havien de prendre posició en un debat –el de l'encaix constitucional de Catalunya amb l'Estat espanyol– que partia d'una evidència: el model autonòmic resultava esgotat. Les posicions dels partits les resumia perfectament Ferran Requejo en un article publicat a *La Vanguardia*⁸⁴²: el federalisme plurinacional amb inclusió del dret a decidir (en

⁸³⁸ L'enquesta feta per l'Institut Noxa i publicada el diumenge 18 de juliol de 2010, situa a CiU amb 66 escons a 2 de la majoria absoluta. Per contra, el PSC veu com continua amb 32-33 escons. ERC en perdria 8 i IC-V 2.

⁸³⁹ El titular de les planes polítiques de *La Vanguardia* (“El PSOE desarma al PSC”) i de l'*Avui* (“Surrealisme socialista”) són prou expressives del debat suscitat en les files del PSC i del PSOE en motiu de les conseqüències polítiques de la sentència de l'Estatut. La paradoxa la protagonitzen els diputats del PSC al Congrés –adscriu al grup parlamentari del PSOE– que rebutgen el text presentat derivat del Parlament que predicava la disconformitat amb la sentència del TC.

⁸⁴⁰ Una de les frases que recull l'entrevista feta al conseller Antoni Castells i que consta com a titular és que “El PSC havia de dir clar que primer és Catalunya que el PSOE”. Vegeu *Avui*, 1 d'agost de 2010. El 2 d'agost, les planes interiors de *La Vanguardia* fan més explícita i evident la posició de Castells: “Castells planta a Montilla”. Tanmateix, sobre la impossibilitat del PSC de sumar adhesions i la constatació que el partit perd suports, vegeu Mascarell, Ferran. “Sumar o restar”. *Avui*. 8 d'agost de 2010.

⁸⁴¹ “El 28-N, la decisión para una generación”. *La Vanguardia*, 8 de setembre de 2010.

⁸⁴² Requejo, Ferran. “Después de las elecciones”. *La Vanguardia*, 30 de setembre de 2010.

realitat, una reforma de la Constitució) que defensava IC-V semblava quedar obsoleta. Per no dir impossible de realitzar atesa la correlació de forces al Congrés i al Senat. El PSC insistia amb un federalisme impossible tenint en compte la seva vinculació amb el PSOE. CiU es presentava amb una proposta més ambiciosa però de difícil realització: el pacte fiscal assimilable al concert econòmic del País Basc. ERC –i altres formacions menors no presents fins aleshores al Parlament– plantejaven directament la independència⁸⁴³.

Mentrestant, el TC continua omplint pàgines de la política evidenciant que el trauma de l'Estatut no estava resolt⁸⁴⁴. En aquest context polític sobresurt la proposta de CiU, d'aconseguir un pacte fiscal similar al del concert basc⁸⁴⁵, mentre que Montilla revela que aquesta serà la darrera vegada que es presentarà a les eleccions al Parlament de Catalunya.

⁸⁴³ Sobre el tema de la independència, Requejo feia una observació, al setembre de 2010, que mereix una transcripció del text. Deia que “[...] *Es lógico que el independentismo haya avanzado mucho en un solo año, especialmente el grupo de los “independentistas instrumentales” –ciudadanos que ya no ven otra salida posible–. Un referéndum secesionista probablemente se hará algún día en Catalunya. Y todo indica que se hará al margen, no a través, de la legalidad española*”. Fins aquí el professor Requejo sembla predir el futur de la política catalana i espanyola dels anys a venir. Tanmateix, Requejo segueix dient: “[...] *la experiencia comparada muestra que lograr la independencia en el mundo de las democracias no es nada fácil. Algunos parecen confundir una “declaración de independencia” por parte del Parlament con conseguir realmente la independencia. ¿O alguien cree que Catalunya será independiente sólo porque su parlamento así lo declare? Las cosas son más complicadas. La independencia es hoy la única vía. Pero hay que transitarla bien*”. En aquest punt, Requejo planteja algunes de les claus polítiques que es desvetllaran als propers anys: “[...] *Ir hacia la independencia requiere, entre otras cosas: 1) una mayoría interna amplia que hay que construir, 2) un liderazgo transversal claro –identificable desde Nueva York o Pekin, hoy inexistente–, 3) una legitimidad internacional y europea contrastada; 4) un pacto entre partidos y sociedad civil –más nacional que nacionalista–, 5) una planificación de qué acciones emprender cuando “la otra parte contratante” reaccione como es previsible, y 6) tener respuestas contundentes, pero intelectualmente refinadas, sobre qué implica la independencia en los ámbitos económico, político, cultural, etcétera*”. I acabava: “[...] *Argumentos sobran, pero estamos al principio de un proceso. Por ejemplo, la independencia no se hará sin CiU. Y es lógico que CiU no se declare hoy independentista. Es demasiado pronto*”. Requejo, Ferran. “Después de las elecciones”. Cit.

⁸⁴⁴ Un reportatge publicat el 3 d'octubre a *La Vanguardia* revela que “*El PP y el PSOE pactan una renovación pensada para frenar nuevas lecturas abiertas de la Constitución*”. Aquest és el subtítol; el títol és: “*El TC refuerza su papel de dique*”.

⁸⁴⁵ Mas, Artur. “Pacto fiscal catalán”. *La Vanguardia*. 12 d'octubre de 2010.

10.2.- Any 2010. El retorn de CiU al govern de la Generalitat.

Malgrat el canvi en el govern de la Generalitat, motivat pel retorn de CiU i el debilitament dels partits que van protagonitzar la reforma de l'Estatut i els primers anys del seu desplegament, el bienni 2010-2012 interessa perquè suposa l'inici d'un profund reajustament dels equilibris polítics que van caracteritzar el comportament electoral a Catalunya durant el període que va des de la Transició fins a la primera dècada del Segle XXI: ordenació de la competència electoral en funció de dos eixos ideològics (eix esquerra-dreta i eix de sentiment de pertinença) i l'alternança CiU i PSC en funció del tipus d'elecció. Malgrat que els partits polítics –sobretot els tradicionals– havien començat a presentar signes de mutació, no és fins a l'any 2010 que aquests brots comencen a manifestar-se amb més claredat. La victòria de CiU, amb el notable descens del PSC i ERC, a més de l'aparició de fins a tres forces polítiques que recullen entre un 2,5 i un 3,5% dels vots, fan que els resultats es tradueixin amb el major índex de volatilitat d'unes eleccions catalanes d'ençà del canvi de sistema de partits a l'inici de la dècada dels 80⁸⁴⁶. Però no tots els canvis es circumscriuen en l'àmbit dels partits. Les organitzacions, la societat civil i els mitjans de comunicació també esdevenen elements que empenyen cap a aquest reajustament que acabarà provocant un canvi substancial en la modificació estructural del terreny de joc de la política catalana⁸⁴⁷.

Múltiples factors expliquen aquest canvi que desperta o comença a despuntar l'any 2010 amb el relleu al capdavant de la Generalitat de Catalunya. Hi ha diversos polítòlegs que apunten a un possible relleu generacional, malgrat que la politologia no ha dedicat especial atenció als efectes del relleu generacional en els darrers quaranta anys⁸⁴⁸. L'estabilitat del sistema polític no predisposava la recerca d'aquests factors per explicar la realitat política del moment. Però aquesta realitat transmuta; encara que no

⁸⁴⁶ Pallarès, Francesc. "Marc polític i resultats de les eleccions del novembre de 2010 a Catalunya". A Capdevila, Arantxa i Pont, Carles (eds.) *La campanya fragmentada: comunicació i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2010*. Barcelona: Documenta universitària, 2012.

⁸⁴⁷ Bartomeus, Oriol. "Auge del independentismo y relevo generacional: una relación compleja". A Forti, Steven, González, Arneu i Ucelay-Da cal, Enric (eds.) *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006-2017)*. Granada, Comares Historia. 2018. Pàg. 112.

⁸⁴⁸ Destaquen els treballs de Civit, Roger. *Anàlisi dels efectes de l'edat, la generació i el període en el suport a la independència de Catalunya 1991-2011*. Barcelona: ICPS Working paper núm. 312. 2013; Capdevila, Alexandra. *Edat i cultura política de la societat catalana. 2007-2014*. Col·lecció Apunts, Centre d'Estudis d'Opinió. Octubre de 2015 i, finalment, la monografia de Bartomeus, Oriol. *El terratrèmol silenciós. Relleu generacional i transformació del comportament electoral a Catalunya*. Vic: Eumo Editorial. 2018.

de cop. Explica Oriol Bartomeus que la sèrie històrica d'enquestes que realitza l'*Institut de Ciències Polítiques i Socials* (ICPS), que abraça el període que va es de l'any 1991 fins a l'actualitat, mostra clarament com han evolucionat les preferències dels electors catalans respecte de la relació que haurien de tenir Catalunya i l'Estat espanyol⁸⁴⁹. En aquesta sèrie, es percep nítidament la transformació de preferències a partir de l'any 2010; tot i que ja s'havien percebut signes d'un canvi profund en relació a dos elements del comportament electoral que definien l'etapa clàssica de la política catalana: vot dual i l'abstenció diferencial⁸⁵⁰. Fins aleshores una majoria sòlida d'electors s'inclinava per una Catalunya dins d'una Espanya autonòmica, tal i com ja va establir-se en la Constitució de 1978⁸⁵¹.

A partir del 2009 la preferència de la societat catalana per una solució independentista al problema de l'encaix entre la Catalunya i l'Estat creix molt per damunt del 20%. El període coincideix amb les consultes municipalistes que comencen a Arenys de Munt i es despleguen arreu de gairebé tot el territori català. També amb la discussió –molt present en mitjans de comunicació– sobre la constitucionalitat de la reforma estatutària, les reaccions a la sentència i, finalment, el moviment de 15M emmarcat dins un escenari de crisis econòmica i política. El resultat, com explica Bartomeus, és que la preferència per una solució independentista al debat territorial augmenta d'un 16% al 44% i esdevindrà opció majoritària a partir del 2012⁸⁵². Cal tenir present que durant el bienni 2010-2012 el moviment independentista encara no ha creuat el pont que porta de l'activisme de carrer a l'impuls institucional, com sí passarà a partir de 2012 amb la signatura d'un acord postelectoral entre CiU i ERC. Sobre aquest aspecte en parlarem més endavant. Serà, doncs, a partir del 2012 quan tota la força del moviment sobiranista assolida als anys 2009, 2010 i 2011 es traduirà en estratègia política institucional.

⁸⁴⁹ Bartomeus, Oriol. "Auge del independentismo..." Cit. Pàg. 118.

⁸⁵⁰ Els conceptes vot dual (preferència per CiU o PSC en funció del tipus d'elecció) i abstenció diferencial (una part del cos electoral participava en les eleccions estatals beneficiant els resultats del PSC però no ho feia en les autonòmiques, perjudicant els interessos electorals d'aquesta formació) esdevenien, fins a l'any 2010, dos mecanismes del comportament electoral que actuaven simultàniament i en una direcció similar, provocant un canvi de partit guanyador en funció del tipus de convocatòria electoral. Aquesta mecànica deixa de percebre's a partir de l'any 2010, tot i que ja mostrava signes d'esgotament en cicles electorals anteriors. Vegeu Bartomeus, Oriol. *El terratrèmol silenciós...* Cit. Pàg. 17 a 48.

⁸⁵¹ Bartomeus, Oriol. "Auge del independentismo..." Cit. Pàg. 119.

⁸⁵² Bartomeus, Oriol. "Auge del independentismo..." Cit. Pàg. 121.

10.3.- Any 2011. El Partit Popular com a nou interlocutor.

Hi ha un fet no gens menyspreable –que esdevindrà un altre dels factors de creixement de l'independentisme– i condicionarà la política catalana i espanyola dels anys a venir: la victòria electoral del Partit Popular assolida a partir d'una clara majoria absoluta en les eleccions espanyoles del novembre de 2011, fet que tancarà un cicle de domini del PSOE en la política espanyola per obrir-ne un altre marcat per l'hegemonia del PP⁸⁵³. No és la amarga victòria de l'any 1996⁸⁵⁴; és un triomf que fins i tot supera els registres electorals de la victòria del segon mandat d'Aznar, també amb majoria absoluta⁸⁵⁵. El fracàs en la gestió –sobretot econòmica però no només econòmica– del govern socialista de José Luís Rodríguez Zapatero fa que la candidatura encapçalada per Mariano Rajoy obtingui 186 diputats (Aznar n'havia obtingut 183 l'any 2000). Els 110 diputats assolits pel PSOE signifiquen el seu pitjor resultat electoral d'ençà de l'inici de l'etapa democràtica. Tanmateix, bona part de la victòria del PP en les eleccions generals de 2011 s'explica, també, pel trencament del PSOE amb motiu del debat territorial que suposa primer la tramitació de l'Estatut i després la sentència 31/2010 del TC⁸⁵⁶.

Ja al maig de 2011 s'havia produït un avís important que anticipava la configuració del nou mapa polític espanyol. El PP passava a dominar gairebé tot el poder regional espanyol i el poder local, fins aleshores repartit amb el PSOE. Ho narrava *El País*, de la mà del periodista Carlos E. Cué⁸⁵⁷: “*el PP de Rajoy gobierna en 11 de les 17 autonomías, es clave en otras dos, y casi seguramente dominará en unos*

⁸⁵³ “Les eleccions generals de 2011 marquen un canvi de cicle polític. Els resultats tanquen definitivament un període de domini del Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) iniciat al maig de 2003 amb la victòria en les eleccions locals (...) el PSOE perd prop més de quatre milions de vots respecte de la convocatòria de 2008”. Vegeu Anduiza, Eva; Bosch, Agustí; Orriols, Lluís i Rico, Guillem. *Elecciones generales 2011*. Madrid: Centro de Investigaciones Socialógicas. 2014. Pàg. 11.

⁸⁵⁴ Utilitzem l'expressió que va popularitzar el periodista Pedro J. Ramírez al narrar el retorn del PP al Palau de la Moncloa en les eleccions generals de l'any 1996, després de 14 anys de felipisme socialista. Vegeu la crònica a Ramírez, Pedro J. *La amarga victoria. Crónica oculta del histórico triunfo de Aznar sobre González*. Barcelona: Planeta, 2000.

⁸⁵⁵ “Rajoy supera hasta la marca Aznar”, *El País*, 21 de novembre de 2011.

⁸⁵⁶ Les tensions dins del PSOE en tot allò relacionat amb el debat territorial arriben a un punt dramàtic en el moment que José Bono, un dels ministres més ben valorats del govern de Zapatero, abandona l'executiu l'any 2006 per les seves desavinences amb el president en dues qüestions: el terrorisme i l'encaix de Catalunya dins Espanya. És en aquest sentit que sorgeixen barons que posen en qüestió la gestió territorial realitzada pel PSOE en els darrers anys. Vegeu Anduiza, Eva; Bosch, Agustí; Orriols, Lluís i Rico, Guillem. *Elecciones generales 2011...* Cit. Pàg. 44.

⁸⁵⁷ Cué, Carlos E. “España entrega todo el poder al PP”. *El País*, 21 de novembre de 2011.

meses también Andalucía. Además, controla casi todas las capitales de provincia y con esta mayoría absoluta tendrá el control de todos los órganos que se renueven a partir de ahora, Tribunal Constitucional y Poder Judicial incluidos". El PP, doncs, estava cridat a governar sense oposició⁸⁵⁸. Ni oposició al congrés dels Diputats, ni al Senat ni a la majoria de Comunitats Autònomes ni a les grans capitals i mitjanes ciutats espanyoles. A Catalunya, on fins aleshores el PP d'Alicia Sánchez-Camacho ofería un tebi suport al govern de CiU, deixarà de fer-ho. Ergo: en l'únic lloc rellevant de la cartografia espanyola on el PP no gaudirà de poder efectiu i, on tant a nivell parlamentari com a nivell municipal, esdevindrà residual, serà a Catalunya⁸⁵⁹.

Tanmateix, aquesta manca d'oposició o aquesta debilitat de l'oposició –debilitat, si més no, en termes aritmètics– provocarà un gir a la dreta. Aquest gir dretà d'un Partit Popular còmode en aquesta dimensió electoral es portarà a terme en un context de crisi ideològica de la socialdemocràcia incapaç d'adaptar-se als canvis socials interns i al nou marc econòmic mundial caracteritzat per una ferotge competència. Els ciutadans demanaran gestió econòmica eficaç i en aquest sentit, el PP gaudirà de major confiança que el PSOE⁸⁶⁰. Insistim a dir que aquesta hegemonia del PP a l'Estat espanyol en contrast amb la insignificança política que assolirà a Catalunya, sobretot a partir del 2012, serà una de les claus en el procés català. Com es veurà, el PP intentarà –i aconseguirà– colonitzar institucions clau de l'Estat per poder desplegar les seves polítiques neutralitzant al màxim possible mecanismes de control jurídic i polític.

Una altre de les claus que veurem més endavant serà el progressiu abandonament que el PSOE –i de retruc, també el PSC– farà respecte de la possibilitat

⁸⁵⁸ Els registres electorals del PSOE el col·loquen en una situació de debilitat política total que no li permetrà col·locar cap de les seves propostes –com la tant invocada reforma en clau federal de la Constitució– en l'agenda política. Els resultats socialistes evidencien la seva debilitat: 110 diputats són la xifra més baixa obtinguda en democràcia. Molt per sota els 118 de l'any 1977, dels 121 de 1979 o dels 125 de l'any 2000.

⁸⁵⁹ El poder polític municipal del PP a Catalunya seran cinc alcaldies, de les quals únicament en seran rellevants dues: Badalona i Castelldefels. Tindrà 18 diputats al Parlament de Catalunya esdevenint tercera força parlamentària. A les eleccions de 2012, el PP passarà de tercera força a quarta malgrat que obtindrà un diputats més. I a les eleccions municipals de 2015, la davallada serà més accentuada, arribant a perdre les dues alcaldies més emblemàtiques i conservant-ne només un. A les acaballes del procés –o si més no del període del procés que analitzem aquí– el PP assolirà una posició d'irrellevància total amb només una alcaldia i quatre diputats esdevenint última força parlamentària.

⁸⁶⁰ Vegeu, en aquest sentit, Lorente Ferrer, José Ramon. *Crónica del cambio electoral en España. 2008-2012*. Madrid: Catarata. 2012. Pàg. 116.

d'esdevenir una força política rellevant a Catalunya⁸⁶¹; paper que progressivament anirà assolint Ciutadans. Tanmateix, el fet que l'interlocutor de l'Estat espanyol sigui un partit que en el terreny de la política territorial parteix d'una victòria obtinguda gràcies a la seva actuació davant del Tribunal Constitucional, amb la consegüent retallada de l'Estatut, farà que tota resposta política a les reivindicacions catalanes trobi un *no* rotund. No serà d'estranyar que aquesta majoria parlamentària i aquesta manca d'oposició efectiva del PSOE; un PSOE la capacitat política del qual va quedar greument ressentida, sobretot en matèria de política territorial, sigui aprofitada pel PP per traslladar les reivindicacions catalanes al terreny de joc on es sent més còmode en aquesta matèria: el món judicial.

Això passarà, sobretot, l'any 2013, quan es renovaran els càrrecs del Tribunal Constitucional i el Consell General del Poder Judicial; àmbits estratègics de combat (polític i judicial) del moviment en favor del dret a decidir.

10.3.1.- *El control de la justícia (ordinària i constitucional)*

Crida l'atenció que el Consell General del Poder Judicial, òrgan de govern del poder judicial amb competències a tot el territori espanyol, segons exposa la seva pròpia norma reguladora, la Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial (article 104), hagi patit dues modificacions en un període de temps relativament curt: anys 2013 i 2015. També crida l'atenció de l'analista que aquestes dues modificacions afectin bàsicament a l'article 567 de la LOPJ; precepte que regula el sistema d'elecció dels vocals del CGPJ⁸⁶². Val a dir que des del principi de la democràcia constitucional, el

⁸⁶¹ Una de les avantatges del PSOE respecte del PP, sobretot en les eleccions generals de 2011, era que els socialisme sorgit del congrés que va certificar el lideratge de Rodríguez Zapatero al juliol de 2000, presentava avantatges competitiu en el terreny electoral: la seva millor penetració en el vot femení i en l'electorat català. Vegeu Anduiza, Eva; Bosch, Agustí; Orriols, Lluís i Rico, Guillem. *Elecciones generales 2011...* Cit. Pàg. 50.

⁸⁶² Aquestes dues modificacions a les que fem referència són les previstes en la Llei Orgànica núm. 4/2013, de 28 de juny i la Llei Orgànica 7/2015, de 21 de juliol (aquesta afecta a l'apartat sisè de l'art. 567). En aquest sentit, interessa destacar com queda la redacció dels dos articles –el 566 i el 567.1 i 2– que regulen la composició del Consell General del Poder Judicial:

Art. 566: “El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte Vocales, de los cuales doce serán Jueces o Magistrados en servicio activo en la carrera judicial y ocho juristas de reconocida competencia”.

Art. 567. 1. Los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial serán designados por las Cortes Generales del modo establecido en la Constitución y en la presente Ley Orgánica.

2. Cada una de las Cámaras elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez vocales, cuatro entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión y seis correspondientes al turno judicial, conforme a lo previsto en el Capítulo II del presente Título.

CGPJ ha estat un òrgan sotmès al joc de les dinàmiques partitocràtiques. Ha estat objecte, com escriu el magistrat Perfecto Andrés Ibáñez, a una lluita pel *poder* en el poder judicial⁸⁶³. D'un disseny inicial elaborat pel govern de la UCD en el qual predominava un sufragi adequat per assegurar els nomenaments de magistrats conservadors, es va passar, amb majoria parlamentària del PSOE, a un sistema de quotes polítiques quan va prosperar l'anomenada "Enmienda Bandrés⁸⁶⁴". Les alternatives en el govern espanyol han comportat represàlies polítiques de magistrats o jutges afins a partits polítics⁸⁶⁵, de forma que el CGPJ ha estat objecte d'escenificació de les línies partidistes en funció dels nomenaments en cada un dels temes plantejats.

Tornem als anys 2013 i 2015; a les reformes successives de la LOPJ. Entre aquestes dues reformes –les quals no entrarem a detallar– sí que ens interessa posar de manifest una soterrada lluita entre els dos grans partits per exercir un control efectiu de la cúpula judicial espanyola davant el problema polític sorgit a Catalunya. "El Poder Judicial, sacrificat" titulava la crònica política de *La Vanguardia*⁸⁶⁶. De fet, la primera de les reformes cercava l'eliminació de situacions de bloqueig quan una de les Cambres legislatives no hagués proposat els seus vocals, alhora que neutralitzava a la baixa la dimensió del CGPJ que era vist com un contrapès pel Ministeri de Justícia fins al punt que amb la reforma, l'òrgan de govern dels jutges passava a assemblar-se a un departament administratiu sota comandament del titular de justícia⁸⁶⁷. Aquesta situació de bloqueig en funció del grau de control a exercir davant la cúpula governamental de la judicatura espanyola serà una constant en tot el procés sobiranista.

⁸⁶³ Andrés, Perfecto. "Veinticinco años de administración de justicia y Constitución". A Capella, Juan-Ramon (Ed.). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta. 2003. Pàg. 156.

⁸⁶⁴ Es va anomenar "Enmienda Brandrés" en motiu del diputat d'Euzkadiko Ezkerra, Juan Mari Bandrés, que a l'any 1985 va defensar que el Parlament fos l'òrgan que passés a escollir la majoria del CGPJ. El Tribunal Constitucional, a partir de la STC de 29 de juliol de 1996, va declarar la reforma de la LOPJ constitucional, però va recomanar el retorn al sistema d'elecció precedent atès el perill de traslladar la lògica de la lluita de partits a l'àmbit de la judicatura.

⁸⁶⁵ Vegis en aquest sentit l'obra de Díez-Picazo, Luis María. *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas. 1991.

⁸⁶⁶ La impossibilitat de posar-se d'acord en els noms dels magistrats obstaculitzava la renovació del Consell General del Poder Judicial. Vegeu la crònica signada per Josep Maria Brunet "El Poder Judicial, sacrificat". *La Vanguardia*, 6 d'octubre de 2013.

⁸⁶⁷ Vegeu en aquest sentit l'anàlisi crític que formulen els professors Gerpe, Manuel i Cabellos, Miguel Àngel. "La reforma permanente. El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 103. Gener-abril (2015). Pàg. 13 a 44.

La prova del cotó es viurà un cop s'hagi celebrat el referèndum de l'1-O i quan el procés s'endinsi en una fase gairebé en exclusiva judicial arrel de l'obertura de judici oral contra els líders polítics del moviment sobiranista. Serà aleshores quan es viurà un episodi –que relatarem ara i aquí– que acredita fins a quin punt la voluntat de control de l'alta magistratura espanyola ha esdevingut sempre una qüestió d'Estat. Un acord per renovar el CGPJ entre PP i PSOE portava als populars a situar un magistrat de la seva confiança i amb vincles reconeguts amb el partit a la presidència de l'òrgan de govern dels jutges: Manuel Marchena⁸⁶⁸. La presidència del CGPJ també comporta la presidència del Tribunal Suprem; dada, aquesta, gens menyspreable. Però un whastApp enviat per Ignacio Cosidó⁸⁶⁹, ex-director general de la Policia Nacional i llavors portaveu del Partit Popular al Senat, on explicava que amb el nomenament del magistrat Manuel Marchena es passava a controlar, per la porta del darrera, la Sala del Tribunal Suprem encarregada de jutjar els líders polítics del procés sobiranista, feia saltar pels aires l'acord⁸⁷⁰. A més, es clar, d'habilitar les defenses dels acusats a sol·licitar la recusació del magistrat; recusació que no va acabar prosperant.

Però tornem al període objecte d'anàlisi. Un altre aspecte a considerar –aquest de molta més rellevància política, si més no en aquell moment del procés– era la renovació de quatre magistrats del Tribunal Constitucional (per esgotament del mandat de 9 anys), que es va fer efectiva al juny de 2013. Dos corresponia nomenar-los a l'executiu i dos al CGPJ. Mentre que els dos de l'executiu van ser imposats pel govern del PP, els dos que havia de designar el CGPJ van ser acordats: un el nomenava el PP i l'altre el PSOE⁸⁷¹. L'episodi funest de l'Estatut havia posat de manifest la importància

⁸⁶⁸ Per un retrat periodístic de Manuel Marchena vegeu la crònica de Carlota Guindal: “El jutge més poderós”. *La Vanguardia*, 21 de novembre de 2018.

⁸⁶⁹ Per veure les reaccions que va suscitar el whatsApp enviat pel senador del PP Ignacio Cosidó vegeu: Juliana, Enric. “Beirut”. *La Vanguardia*, 21 de novembre de 2018; Lamet, Juanma. “El “Cluedo” del PP: ¿quié escribió el whatsApp que reenvió Cosidó?”. *El Mundo*, 21 de novembre de 2018; Brunet, Josep Maria. “La renúncia de Marchena a presidir el Suprem obre una crisi institucional”. *La Vanguardia*, 21 de novembre de 2018; Junquera, Natalia. “El “whatsApp” sobre el poder judicial pone en la Cuerda floja a Cosidó y abre otra crisis a Casado”. *El País*, 20 de novembre de 2018.

⁸⁷⁰ Com explica Perfecto Andrés, “[...] *La parcelación partidista del Consejo se ha proyectado en la generalidad de sus prácticas, pero muy en particular en la política de nombramientos, tanto cuando éstos se refieren a sus propios órganos como, muy singularmente, cuando hacen referencia a cargos de gobierno y plazas del Tribunal Supremo*”. Andrés, Perfecto. “Veinticinco años de administración de justicia...”. Cit. Pàg. 159.

⁸⁷¹ En relació a aquests quatre nomenaments, la designació finalment acordada alterava l'equilibri que es venia donant quan fins aleshores hi havia una majoria progressista; majoria que en cap cas era contrària a les tesis del PP en el sí del Tribunal. Però com destaca la premsa del moment els dos magistrats imposats per l'executiu (magistrats de perfil conservador i afins a les tesis dels populars com el jutge de

que el control de la justícia, sobre tot la constitucional però també la ordinària, tenia –i acabarà tenint– en el debat i el combat de les aspiracions de majors quotes d’autogovern propulsades per Catalunya o Euskadi.

El món del constitucionalisme, ja fos d’arrel doctrinal o togada, no resultava aliè al paper que havia desenvolupat el TC amb el Partit Popular en l’oposició i el paper estava cridat a desenvolupar ara que els populars havien esdevingut majoria parlamentària. Massa proper quedava en l’imaginari col·lectiu el desenllaç del plet estatutari com per obviar una realitat política deutora o tributària del paper fonamental que havia desenvolupat la justícia constitucional. En aquest sentit, dos il·lustres juristes, Pablo Salvador Coderch⁸⁷² i Francisco Rubio Llorente⁸⁷³ van publicar amb pocs dies de marge, dos articles que van tenir força ressò i que venien a cridar l’atenció dels mals dels quals plorava el Tribunal Constitucional espanyol, alhora que oferien propostes per millorar la seva eficiència i la seva imatge. Molt succintament –i pel que aquí interessa– direm que la postura de Salvador Coderch partia d’una forta crítica al paper del TC en l’afer estatutari⁸⁷⁴; i de retruc, formulava cinc plantejaments: (1) major rendiment dels magistrats, (2) canvi de seu per ubicar-la en una ciutat mitjana allunyada de Madrid, (3) allargar els mandats fins als dotze anys, (4) una major implicació dels magistrats en la redacció de les sentències (ara massa sotmesa al registre tècnic-jurídic dels Lletrats del Constitucional) i (5) adaptació del Tribunal al suport científic i tecnològic per fer les resolucions més creïbles i adaptades a la realitat social del moment.

l’Audiència Nacional, Enrique López i el rector de la Universitat Rey Juan Carlos, Pedro González Trevijano) s’hi sumava un altre conservador Santiago Martínez i un de progressista com Juan Antonio Xiol, durant molts anys president de la Sala Civil del Tribunal Suprem. El resultat, subratllat per la premsa, era que el Partit Popular tornava a controlar el Tribunal Constitucional, que ara presentava una majoria de set magistrats conservadors enfront de cinc de progressistes. Vegeu “*El gobierno fija un Tribunal Constitucional de mayoría conservadora con los dos nombramientos*”. *La Vanguardia*, 7 de juny de 2013; “*El Tribunal Constitucional pierde la mayoría progresista con la renovación de cuatro jueces*”. *El Periódico*, 7 de juny de 2013.

⁸⁷² Salvador Coderch, Pablo. “Cinco propuestas para el Tribunal Constitucional”. *El País*, 12 de juliol de 2012.

⁸⁷³ Rubio Llorente, Francisco. “Los males del Constitucional”. *El País*, 10 d’agost de 2012.

⁸⁷⁴ “[...] *El Tribunal como institución todavía paga las agonías de su sentencia sobre el Estatut de Catalunya, a lo largo de cuya deliberación inacabable llegó a darse el caso surreal de un magistrado que enviaba cartas al director en las cuales corregía indignado las versiones que, de su voto putativo, venían adelantando los diarios antes de que la resolución fuera finalmente dictada, un aciago 28 de junio de 2010, no lo vayan a olvidar, por favor, que ningún colega mío, alemán o norteamericano ha dado jamás crédito alguno a mis palabras cuando les he contado la pavorosa anécdota*”. Vegeu el referit article de Pablo Salvador Coderch. “Cinco propuestas para el Tribunal Constitucional”. Cit.

De les cinc propostes de Pablo Salvador Coderch, resulten encara avui rellevants la segona i la tercera en la mesura que estan estretament vinculades amb els mals que el TC no trigaria a evidenciar i que continuen estan, avui, massa presents en la vida política espanyola: el lligam, nexa d'unió; en definitiva: el deïbit personal que es genera entre el partit que proposa i el magistrat que accepta el nomenament. Aquest nexa d'unió es veu reforçat per la proximitat física de la institució del TC amb els centres de poder polític. Tot plegat fruit, evidentment, de l'ús que de la institució se'n fa. Francisco Rubio Llorente afegeix una proposta més a les formulades per Salvador Coderch; proposta que resulta molt rellevant en la mesura que busca neutralitzar l'objecció democràtica sobre la qual en vam parlar en el capítol segon: eliminació del recurs d'inconstitucionalitat.

Ens aturem un instant en aquesta proposta; no tant per oferir un desenvolupament teòric, més aviat per escenificar el substrat a partir del qual Rubio Llorente formula la diagnosi: “[...] *Es una institución que no existe fuera del ámbito de influencia alemana, que en teoría desequilibra a favor de la jurisdicción constitucional el delicado desequilibrio entre ella y la democracia, pero que en la práctica conduce a politizarla*⁸⁷⁵”. Aquest darrer –la politització de la justícia constitucional espanyola– és el gran mal que Rubio Llorente denuncia al títol del seu article. En aquest diagnòstic coincideix amb Pablo Salvador Coderch. “[...] *es urgente acabar con la escandalosa práctica del interminable regateo político en el nombramiento de los magistrados*⁸⁷⁶”. Ni Salvador Coderch ni Rubio Llorente podien saber aleshores –any 2012– fins a quin punt els seus pitjors presagis s’acabarien complint amb una nitidesa que no segurament mai haurien imaginat. Perquè el mal és la politització però també ho és la utilització de la justícia amb finalitats partidistes, fet que comporta el permanent bloqueig dels òrgans judicials més importants per la impossibilitat d’acord dels dos grans partits de l’Estat espanyol⁸⁷⁷.

⁸⁷⁵ Rubio Llorente, Francisco. “Los males del Constitucional”. Cit.

⁸⁷⁶ Rubio Llorente, Francisco. “Los males del Constitucional”. Cit.

⁸⁷⁷ Sánchez-Cuenca, Ignacio. “Los retrasos y los sesgos de la composición del Tribunal Constitucional”. *Informe sobre la Democracia en España 2011*. Madrid: Fundación Alternativas. 2011. Pàg. 283 a 293.

10.3.2.- *L'afet Pérez de los Cobos.*

Les reformes legislatives del Partit Popular i la praxis política que desplegarà, sobretot a partir del 2013, contradiuen qualsevol sort de solució als mals diagnosticats dels quals plora la justícia constitucional espanyola. Al contrari: les decisions polítiques implementades per la dreta semblen encaminades a assegurar, enfortir i optimitzar –jurídicament i políticament– el Tribunal Constitucional per preparar-lo per un gran plet. Una contesa en la qual el model territorial espanyol és be jurídic a protegir amb l'objectiu de no alterar el concepte d'unitat de l'Estat. Només així s'entén el posicionament polític del Partit Popular en la renovació dels càrrecs del TC. Una senzilla recerca curricular dels nomenaments dels magistrats evidencien un canvi de rumb a l'imposar una majoria conservadora i a l'habilitar un militant del Partit Popular per a la presidència de la institució: Francisco Pérez de los Cobos. La dada no és ni políticament menor ni jurídicament irrellevant⁸⁷⁸. Per assolir el càrrec de president, Francisco Pérez de los Cobos no només va amagar la seva condició de militant del PP durant la tramitació parlamentària del seu nomenament –també va fer-ho el mateix Partit Popular–; sinó que un cop revelada aquesta condició va defensar-la malgrat la polèmica que aquesta dada –insistim, gens menor– va posar-se al descobert⁸⁷⁹.

El prestigi del TC tornava a estar en joc⁸⁸⁰. Sobretot tenint en compte la resolució pendent de cassos de forta transcendència política (el cas català, sense anar més lluny) i el fet que al juliol de 2012, el PP ja havia proposat –i havia prosperat la

⁸⁷⁸ Un cop revelada la militància de Pérez de los Cobos, el govern de la Generalitat va recusar al President del Tribunal Constitucional emparant-se, entre d'altres arguments, en la doctrina Pérez Tremps; recusacions que, tot sigui dit de passada, no van prosperar. La premsa incidia sobre la jurisprudència a la carta que s'obria amb l'estimació de la recusació de Pérez Tremps en el plet estatutari i ara la desestimació de Pérez de los Cobos contradient-se en la seva pròpia jurisprudència. “El TC, pres de les seves contradiccions” *La Vanguardia*, 22 de juliol de 2013.

⁸⁷⁹ “El presidente del Tribunal Constitucional defiende su militancia en el PP”. *El País*, 19 de juliol de 2013. Aquesta circumstància va rebre nombroses crítiques, de les quals en destaquem la feta per José Antonio Zarzalejos a les pàgines de *La Vanguardia*: “Un home que, per ineptitud o despropòsit –seu o dels que li van proposar– va oblidar o va ocultar la militància en la formació conservadora en la seva compareixença d'idoneïtat davant les cambres, omissió més rellevant que el fet per si mateix de pagar una quota d'afiliació política”. Zarzalejos, José Antonio. “Un Tribunal caducat”. *La Vanguardia*, 23 de juliol de 2013.

⁸⁸⁰ Com bé exposa Daniel E. Herrendorf en relació el nomenament de jutges com a element clau per la legitimitat de les seves funcions, “[...] *el origen de un funcionario puede dar-nos la clave de cómo será su conducta. No es imposible que los sistemas de lealtades impongan a los designados cierta obediencia respecto del designante*”. Herrendorf, Daniel E. *El poder de los jueces. Como piensan los jueces que piensan*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1998. Pàg. 53.

proposta– el nomenament d'Andrés Ollero com a magistrat. Ollero havia estat diputat del PP durant 17 anys. S'imposava una majoria favorable aritmèticament a les tesis ideològiques del PP; ara ja de forma desacomplexada. La preocupació política per la deriva partidista que estava prenent la composició del Tribunal Constitucional omplia les pàgines de la crònica judicial i política dels principals diaris, sobretot dels catalans. *La Vanguardia* explicitava aquest neguit quan informava que el TC esdevenia un hostatge de la seva pròpia jurisprudència a l'haver pujat molt el llistó en les exigències dels magistrats per tal d'evitar la recusació⁸⁸¹. Els nomenaments d'un militant i d'un ex-diputat de llarga trajectòria dibuixaven una situació política en la qual el PP traslladava la seva aclaparadora majoria política al Ple del TC.

Una primera mostra de la posició de força del Tribunal Constitucional va ser les resolucions dels incidents de recusació del president i altres membres del TC; recursació instada pels lletrats del Parlament de Catalunya⁸⁸². La recusació es plantejava sobre la base que el President havia escrit un llibre d'aforismes entre els quals destacaven alguns dedicats a Catalunya i al nacionalisme català amb to despectiu. A més, s'havia fet pública la seva relació amb la FAES⁸⁸³. Aquest era el cas, també, d'altres magistrats que durant aquests anys conformaven el plenari. El Parlament plantejava el seu escrit d'incident de recusació un seguit de preguntes que esdevenien els motius de fons que feien sospitar de l'existència de dubtes fonamentats sobre la manca d'independència i imparcialitat dels magistrats. Aquesta manca d'independència i d'imparcialitat portava a

⁸⁸¹ Vegeu, en aquest sentit, la crònica signada per Josep Maria Brunet en la ja citada “El TC, pres de les seves contradiccions”. Brunet es fa ressò de les crítiques rebudes dins l'àmbit polític per la militància de Pérez de los Cobos. I cita les paraules de l'ex ministre de Justícia i professor de Dret Constitucional Francisco Caamaño: “Que l'àrbitre del joc sigui militant d'un partit no se sosté democràticament”, posant-les en connexió “en el fet que part de la tasca del TC es basa en resoldre els recursos presentats per senadors i diputats d'un grup polític contra lleis que aprova una altra formació”.

⁸⁸² Es van plantejar les recusacions del President del TC, Pérez de los Cobos en el procés derivat de la impugnació de la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013 i que va ser rebutjat mitjançant la interlocutòria 180/2013, de 17 de setembre. Un segon intent va ser el que va derivar en el procés d'impugnació de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació. L'impacte mediàtic del posicionament del TC –no unitari, en la mesura que 2 dels 9 magistrats van avalar la recusació– contrari a la recusació formulada pel govern de la Generalitat resultava justificat: “El TC blindava al seu president per als recursos contra la Generalitat” *La Vanguardia*, 18 de setembre de 2013. Vegeu com afectava el blindatge de Pérez de los Cobos: “La Generalitat recusa a Pérez de los Cobos en 24 litigis”. *El Periódico*, 31 de juliol de 2013; “Vint-i-quatre duels” titulava *El Punt Avui*, 31 de juliol de 2013.

⁸⁸³ Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), vinculada al Partit Popular, essent president en aquells anys José Maria Aznar.

plantejar-se la seva capacitat i la seva idoneïtat per garantir una tutela judicial real i efectiva⁸⁸⁴.

Tanmateix, les preguntes que formulaven els lletrats del Parlament es sumaven a referències explícites a la *desnaturalització* del TC a partir de nomenaments fets amb criteris d'afinitat política i no de currículum professional. Aquesta darrera circumstància no era menor: pot comportar desviació de poder respecte a la finalitat que persegueix l'article 159.2 de CE i la dificultat per garantir adequadament els principis d'independència i imparcialitat. Surava en l'imaginari social la politització del Tribunal en l'afer estatutari, que es revelava en aquells moments fins i tot més accentuada. Els criteris de nomenament ja no eren el repartiment de quotes entre conservadors i progressistes; ara passava a ser-ho entre militants o ex militants del PP, essent la resta de nomenaments un acord entre afins a les tesis del PP o a les del PSOE. Per argumentar la recusació –tant del President Pérez de los Cobos com de Pedro José González-Trevijano– el Parlament de Catalunya invocava la pròpia i recent jurisprudència del mateix TC en el cas de Pablo Pérez Tremps amb motiu de la impugnació de l'Estatut⁸⁸⁵. En el cas de Pérez Tremps, el motiu acceptat per apartar-lo

⁸⁸⁴ Aquestes preguntes eren:

¿Pot el Parlament de Catalunya, com part del procés, confiar en la imparcialitat de magistrats que han manifestat obertament bel·ligerància, aversió i menyspreu cap al nacionalisme català, la identitat catalana, els seus polítics i les seves institucions?

¿Pot el Parlament de Catalunya, com part del procés, confiar en la imparcialitat de magistrats que s'han pronunciat reiteradament en termes rotunds i apodíctics sobre la inconstitucionalitat del procés polític sobre el dret a decidir?

¿Pot el Parlament de Catalunya, com part del procés, confiar en la imparcialitat de magistrats que han gaudit d'una estreta i intensa relació de col·laboració amb la FAES, autodefinida com “fàbrica o laboratori d'idees” al servei del Partit Popular, partit que manté una oposició frontal contra les idees i el procés polític que en el substrat del qual s'inscriu aquest procediment?

¿Pot el Parlament de Catalunya, com part del procés, confiar en la imparcialitat de magistrats que no han estat transparents en la seva relació de militància –un cop ocupat el càrrec i posteriorment- en un partit polític que mostra una oposició radical al procés sobre el dret a decidir i que ha expressat la voluntat d'impedir el seu exercici per tots els mitjans?

¿Es raonable esperar que la concurrència d'aquestes circumstàncies en alguns membres del Tribunal no contaminin i afecti a la seva imparcialitat o inclús arribi a afectar a la independència del propi Tribunal?

¿Es pot demanar al Parlament de Catalunya i a la societat catalana en general que confii amb la independència i imparcialitat d'un Tribunal en el qual alguns dels seus membres incorren en circumstàncies abans descrites?

⁸⁸⁵ La doctrina construïda pel TC en relació al cas de Pérez Tremps és tant clara que no ens estem de reproduir part de la interlocutòria 26/2007, sobretot pel que fa al FJ3:

“La garantía de un Tribunal independiente y alejado de los intereses de las partes en litigio constituye una garantía procesal que condiciona la existencia misma de la función jurisdiccional. La imparcialidad judicial aparece aquí dirigida a asegurar que la pretensión sea decidida exclusivamente por un tercero ajeno a las partes y a los intereses en litigio y que se someta exclusivamente al ordenamiento jurídico como criterio de juicio. Esta sujeción estricta a la Ley supone que esa libertad de criterio en que estriba la independencia judicial no sea orientada a priori por simpatías o antipatías

de les deliberacions que havien de resoldre els recursos de l'Estatut s'inscrivien en el fet que el magistrat havia estat l'autor d'un dictamen fet per encàrrec de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya⁸⁸⁶.

Com ja hem dit en el capítol segon d'aquest mateix treball, en front d'una rigorosa interpretació amarada d'una radical inflexibilitat, destacava el canvi de criteri quan es tractava d'avaluar la idoneïtat de Pérez de los Cobos; criteri sotmès a una sospita de laxitud que, al cap i a la fi, va acabar esdevenint el rerefons de la desestimació de la recusació presentada pel Govern de la Generalitat. La comparació de l'ATC 26/2007 amb l'ATC 180/2013 revela fins a quin punt el Tribunal dictamina interessadament als interessos d'una de les parts. S'arriba així a la paradoxa que mentre que en el cas de Pérez Tremps *“una postura científica [...] constituye un elemento objetivo que razonablemente permite la suspicacia de la parte recusante acerca de la imparcialidad con la que el magistrado recusado está en condiciones de abordar el enjuiciamiento de la norma impugnada”*; en el cas de Pérez de los Cobos *“[...] la afinidad política de un magistrado con una de las partes procesales no es motivo para entender que los recusantes tengan una duda objetivamente justificada”*. Ferraiuolo és clar quan afirma que la diferent consideració en els dos assumptes no vinculada a un canvi de la jurisprudència del TC *“puede insinuar la duda de un trato discriminatorio para las instancias relacionadas con el nacionalismo periférico”*⁸⁸⁷.

personales o ideológicas, por convicciones e incluso por prejuicios, o lo que es lo mismo, por motivos ajenos a la aplicación del derecho.

En cualquier caso, desde la óptica constitucional, para que en la garantía de la imparcialidad de un Juez pueda ser apartado del conocimiento de un asunto concreto es siempre preciso que existan dudas objetivamente justificadas; es decir exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos que hagan posible afirmar fundadamente que el juez no es ajeno a la causa o permitan temer que, por cualquier relación con el caso concreto no va a utilizar como criterio de juicio el previsto en la Ley, sino otras consideraciones ajenas al Ordenamiento jurídico. Ha de reconocerse que, aun cuando en este ámbito las apariencias son muy importantes, porque lo que está en juego es la confianza que los Tribunales deben inspirar a los ciudadanos en una sociedad democrática, no basta con que tales dudas o sospechas sobre su imparcialidad surjan en la mente del que los recusa, sino que es preciso determinar caso a caso si las mismas alcanzan una consistencia tal que permitan afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas”.

⁸⁸⁶ El motiu de recusació de Pérez Tremps en relació a l'autoria d'un informe emès per encàrrec de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya contrasta amb els motius argumentats pel Parlament de Catalunya per instar la recusació de González-Trevijano; que semblen molt més clars. En els seus escrits, el lletrat del Parlament invoca els següents supòsits: a) manifestacions fetes en publicacions no acadèmiques ni científiques que predeterminen uns prejudicis i una implicació emocional sobre el cas incompatibles amb el principi d'imparcialitat i b) l'existència d'una relació sovintejada amb la FAES que, pel seu caràcter continuat i reiterat permeten deduir l'existència d'una relació d'afinitat ideològica evident entre el magistrat i la Fundació.

⁸⁸⁷ Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional y cuestión nacional...” Cit. Pàg. 136.

A partir d'aquest moment les declaracions dels dirigents del Govern espanyol anticipant-se a les resolucions del TC o les manifestacions de dirigents populars en forma de pressió al TC serà una constant que evidenciarà una sort de connivència entre el legislatiu i el garant de la Constitució. I així serà durant tot el procés. Era evident que la dreta nacionalista espanyola havia aconseguit imposar una majoria al plenari del Tribunal Constitucional perfectament alineada amb les seves tesis polítiques. Però les preguntes eren: perquè desprestigiar una institució cabdal en una democràcia, en un Estat de Dret com l'espanyol? Quin era l'objectiu polític que buscaven aquestes maniobres tan descarades? Avui sabem que era traslladar a la judicatura allò que pertany a la política i transformar l'Estat espanyol en allò que Ignacio Sánchez-Cuenca ha definit com a una democràcia legalista⁸⁸⁸.

10.3.3.- *La utilització política del Dret.*

Durant el procés sobiranista català s'han imposat dues formes d'entendre una problemàtica de naturalesa política; dues formes tributàries de les actuacions que hem vist fins ara. La que sembla fiar qualsevol solució, estratègia o finalitat (*política*) al compliment estricte de l'ordenament jurídic, amb impugnacions o recursos davant les instàncies judicials que facin falta a partir d'un discurs que ho fia tot a la llei. Dit d'una altra manera: la judicialització de la política⁸⁸⁹. I el que sembla delegar en els moviments populars expressats a través de mobilitzacions ciutadanes el guió del proper pas a donar. En una democràcia constitucional, la primera concepció té el perill de caure en una visió excessivament legalista de la vida política i, en conseqüència, de la interpretació de la Constitució. Aquesta concepció, lògicament, impossibilita la interpretació del marc constitucional en clau democràtica. La segona concepció corre el risc d'endinsar-se en una deriva populista on només és legítim allò que emana del poble, sense aturar-se a delimitar ni definir qui configura o com s'expressa aquest poble. La

⁸⁸⁸ Vegeu Sánchez-Cuenca, Ignacio. "Una democràcia legalista". *La Vanguardia*, 9 de juny de 2018.

⁸⁸⁹ No és la nostra intenció endinsar-nos en aquest fenomen, per altra banda prou complex i sobre el qual s'ha publicat abundant literatura. Però sí que és voluntat nostra fer menció a una forma concreta d'afrontar un problema polític sobre el qual –i en això hi ha consens amb la majoria d'actors del conflicte- es reclama una sortida política i no judicial. Vegeu, en aquest sentit concret l'article de Silva, Elpidio José. "El independentismo y la judicialización de la política". *La Vanguardia*, 16 de novembre de 2016.

primera concepció avantposa la llei per davant de qualsevol altre consideració; la segona avantposa el poble per davant de qualsevol altre marc polític o jurídic.

En qualsevol cas ens trobem davant de dues concepcions molt diferents de concebre el paper que ha de tenir el dret en la política: la del jurista i la del polític. O el que és el mateix: davant la presència d'un conflicte polític quines eines, raonaments o recursos estan a l'abast del polític; que són els gestors encarregats d'aportar una solució a una demanda social i que són eines diferents a les que el jutge té per resoldre els cassos que se li presenten. Està clar quin ha de ser el raonament del jurista davant la presència d'un conflicte: consultar l'ordenament jurídic per trobar la solució. La resposta, un cop analitzades les proves que aporten les parts, és clara: la seva funció ha acabat. I el polític? Quina és la seva funció? Perquè una de les qüestions que en aquest treball no es posen en dubte és que el procés en si mateix és una problemàtica de naturalesa política que necessita, per la seva solució satisfactòria per totes les parts, d'eines polítiques.

Partint de la base que el polític no pot obviar el dret, el seu raonament actua d'una forma molt diferent del raonament que impregna al jurista. Pel polític, la norma és un element que actua *a posteriori* i ho fa com fonament justificador o argumentatiu; mai com a solució al conflicte. Com diu Xacobe Bastida, el polític localitza el significat de l'esdeveniment en el fet que està succeint, no en el que materialitza una possibilitat ja establerta per una regla⁸⁹⁰. Per això el camp d'aplicació –seguim amb Xacobe Bastida– d'una norma per part del polític és d'excepcionalitat: quan la realitat desborda el marc de la normalitat regulada pel Dret⁸⁹¹. Si el jurista parteix de la normalitat i de l'absència de discussió dels pressupòsits bàsics de la seva actuació, el polític gestiona l'excepcionalitat, la immediatesa, l'anomalia o la peremptorietat. Aquells pressupòsits fins aleshores inqüestionables i susceptibles de servir a una finalitat social, es transformen, amb l'actuació del polític, en pressupòsits qüestionats⁸⁹².

Un altre diferència. Pel jurista –i aquest exemple s'observa clarament en la “Brigada Aranzadi”– el Dret és un conjunt ordenat, tancat en si mateix. I ara anem més enllà: pel jurista la interpretació de la realitat –jurídica però també política– respon a

⁸⁹⁰ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación como derecho moral: Una apología de la libertad y del deber político”. A Cagiao, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid. Catarata. 2016. Pàg. 222.

⁸⁹¹ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 222.

⁸⁹² Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 222.

una immediata traducció d'aquesta realitat les proposicions normatives. És allò de la “subsumció” o la incardinació dels fets dins un marc normatiu. El dret només és modificable a partir del dret; expressió aquesta, molt arrelada a la concepció política de les ments jurídiques que van fer possible el trànsit normatiu del franquisme al règim constitucional del 78. Torcuato Fernández Miranda, catedràtic de Dret Polític i conseller del Rei, a més de president del Govern i de les Corts Franquistes, va ser un antecedent clar de la “Brigada Aranzadi”, i va dissenyar l'arquitectura jurídica que permeté concebre un règim constitucional sense trencar del tot amb el règim dictatorial. Avui aquesta idea continua arrelada a l'imaginari polític espanyol: qualsevol solució passa per la reforma de la Constitució a través dels seus propis mecanismes, sense que s'albiri cap altre resposta i per molt demostrat que estigui que la reforma esdevé políticament impossible.

El polític treballa amb el Dret d'una manera diferent. El Dret és un sistema normatiu, que juntament amb altres sistemes com per exemple el moral, intenta facilitar la vida en societat⁸⁹³. Partint d'aquesta premissa, el Dret és, en sí mateix, un mitjà més per evitar els problemes; ja sigui perquè els problemes no es produeixen o bé perquè un cop existeixen, resoldre'ls i que no tornin a aparèixer més⁸⁹⁴. D'aquí que la utilització del Dret ha de portar incorporat la clara voluntat de resoldre els problemes que es presenten en una societat, siguin aquests polítics o no.

Les demandes polítiques vehiculades a través de les diverses iniciatives propulsades des del Parlament i des del Govern català per poder celebrar un referèndum o consulta en exercici del dret a decidir han topat sempre amb la visió del jurista: tancada, excloent i arrelada a la norma. Les respostes donades pel president del Govern de l'Estat espanyol a una demanda de celebració d'un referèndum per desencallar la situació de bloqueig entre els governs català i espanyol, basada en el *no* implica una nova forma d'encarar el problema català⁸⁹⁵: el negacionisme. Escriu Xacobe Bastida que els negacionistes són polítics que apliquen el mètode del jurista quan són inquirits per la raó del dret a decidir. Llavors enfilen cap al tractament jurídic de la qüestió per després afirmar, diu Bastida, que són contraris a aquest dret perquè l'article 2 de la CE

⁸⁹³ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 223.

⁸⁹⁴ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 223.

⁸⁹⁵ A l'expressió “ni quiero ni puedo autorizar un referèndum en Cataluña” pronunciada per Mariano Rajoy al desembre de 2013, se li ha de sumar el “ni quiero, ni me lo creo, ni se va a producir un referèndum” expressat en una trobada del Cercle d'Economia celebrada a Sitges el maig de 2017.

els impedeix estar a favor. Ergo: identifiquen el tractament jurídic d'un assumpte amb el seu parer sobre el mateix⁸⁹⁶.

Però la visió del jurista no pot resoldre una problemàtica que, com afirma Pérez Royo, no s'esgota en el dret⁸⁹⁷. La definició de l'estructura de l'Estat, diu el professor, és una tasca de naturalesa política i, en tant que política, reclama pactes i consensos entre els òrgans constitucionals legitimats. La possibilitat de decidir si un *demos* subestatal pot gaudir de sobirania per decidir el seu futur polític no és una qüestió no només de legalitat; és un afer que s'inscriu en una dimensió clarament política. No ha de ser el procés judicial qui resolgui la controvèrsia; ha de ser la negociació política qui imposi els criteris. Després serà el dret qui estructurari jurídicament el contingut dels pactes per poder-los desenvolupar en l'àmbit d'un Estat de dret. Però el pacte polític sempre ha de ser possible. És en aquest sentit que Daniel Innerarity, és “partidari de que en la futura solució hi hagi una llera per una eventual secessió, però crec que, donada la persistent configuració de les identifications nacionals a Catalunya en el que és molt similar a un empat, seria preferible pactar alguna cosa que pogués concitar una major adhesió⁸⁹⁸”. La clau de volta és, doncs, el pacte. Pactar, acordar, consensuar, esdevenen elements inherents al raonament del polític.

10.3.4.- *La creació d'un enemic. El retorn a Carl Schmitt.*

Escriu Nuñez Seixas que la millor forma de cohesionar una realitat nacional no és només compartint allò comú; resulta més eficaç enfrontar-se a un adversari compartit. Ho explica amb aquestes paraules que reproduïm: “[...] *Para el neopatriotismo español de signo conservador, el otro que legitima su afirmación de la nación son sus enemigos, y por extensión perifrástica los de las libertades democráticas, no pasados, sino presentes y futuros: el nacionalismo étnico subestatal opuesto a una españolidad que se entiende legitimada por la historia compartida y los*

⁸⁹⁶ Bastida, Xacobe. “El derecho de autodeterminación...” Cit. Pàg. 231.

⁸⁹⁷ Pérez Royo, Javier. “Invitación al pacto”. *El País*, 5 d'abril de 2014.

⁸⁹⁸ Innerarity, Daniel. “Ejercicios de reciprocitat”. *La Vanguardia*, 2 de novembre de 2017. En el mateix sentit es manifesta Innerarity quan parla de democràcia de negociació. Vegeu Innerarity, Daniel. “Punt de partida...”. Cit. Pàg. 21. Vegeu, també, *Política para perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutemberg. 2018. Pàg. 162 a 170.

*valores cívicos de la Constitución*⁸⁹⁹. I en aquest punt cal retornar als postulats del passat per trobar el substrat teòric i fàctic que habiliti al govern de l'Estat espanyol a desplegar una retòrica d'enfrontament, dura en el discurs i crua en el to, que deslegitimi una opció política de base democràtica, formes pacífiques, transversal socialment i de naturalesa popular i cívica. Si l'enemic del nacionalisme conservador espanyol havia estat l'esquerra *abertzale* fins al 2011, ara s'enfronta a un moviment que ni és armat, ni és violent, ni és ètnic i excloent.

Davant l'evidència que l'adversari –o en termes Schmittians, l'enemic– és molt diferent en les formes i en el fons a allò que podia suposar l'esquerra *abertzale*, la resposta del Partit Popular és la resposta del nacionalisme conservador espanyol farcit de dogmes o en forma de *mantres* repetits d'ençà de l'aixecament del 18 de juliol de 1936. Entre els més coneguts l'apel·lació a la llei i al dret, la demonització de l'adversari o, en la seva retòrica més recent, l'amenaça de balcanització de la societat catalana o l'equiparació del moviment sobiranista amb ETA. La qualificació del moviment independentista com un moviment pseudofeixista o nazi, terrorista, supremacista o colpista⁹⁰⁰ respon a un intent desesperat de desqualificació i de demonització que a mesura que el procés vagi avançant i entri en una dinàmica unilateral, justificarà l'aplicació del dret penal de l'enemic. Però això serà més endavant, sobretot durant l'any 2017, que és el darrer any de l'anàlisi d'aquest treball.

L'enemic –es a dir, el moviment sobiranista i el procés en general– també actua com a cortina de fum⁹⁰¹. O el que és el mateix, aquest concepte arrelat a les tècniques de propaganda dels conflictes bèl·lics irromp com instrument per desviar de l'opinió pública els múltiples i variats problemes del PP amb la justícia. El procés serà el *mantra* que evitarà que aflori un debat en profunditat sobre els nombrosos cassos de corrupció

⁸⁹⁹ Nuñez Freixas, Xosé M. *Suspiros de España...* Cit. Pàg. 121.

⁹⁰⁰ Sobre la retòrica del nacionalisme conservador espanyol en general i la dialèctica utilitzada pel Partit Popular en particular per combatre el moviment sobiranista, vegeu Nuñez Freixas, Xosé M. *Suspiros de España...* Cit. Pàg. 185-186.

⁹⁰¹ Ens referim a cortina de fum com aquella tècnica de la comunicació política que té per objecte desviar l'atenció duna problemàtica política real (en aquest cas els múltiples processos judicials incoats per casos de corrupció amb el comú denominador d'alts càrrecs del PP com a caps de la trama) cap a una altre problemàtica, real o creada expressament. En aquest cas el procés sobiranista era un element polític real; només que al parlar-se del procés no es parlava de la corrupció que assetjava al partit del Govern espanyol. Un exemple del que volem dir ho expressa perfectament l'article publicat per la periodista Alcaide, Soledad. "El arte de cambiar de tema (y atraer la atención)". *El País*. 30 de maig de 2012.

que esquitxaran el govern de Mariano Rajoy en particular i al PP en general⁹⁰². Parlant del procés, invocant l'enemic sobiranista, l'esclat de casos de corrupció passarà a ser una qüestió menor o, si més no, invisible als mitjans de comunicació en la mesura que allò rellevant serà el procés impulsat des de Catalunya que vol trencar Espanya. I això serà així des del 2011 fins a l'esclat final que representarà la sentència del cas Gurtel, que farà caure al govern Rajoy al prosperar, per primer cop en la història del parlamentarisme espanyol, una moció de censura⁹⁰³.

La invocació de l'enemic independentista, implicarà també –conseqüència d'un mal diagnòstic del problema polític– traslladar el debat en un terreny de joc conegut aliè a la política; un espai, però, en el qual la dicotomia schmittiana assolirà major sentit: els tribunals de justícia. Primer serà la justícia constitucional i després la jurisdicció penal els espais on el conflicte serà tractat a partir de mesures d'excepció; algunes de les quals amarades d'una arbitrarietat sense precedents en la democràcia espanyola. Però això ho veurem en la part final del treball.

10.4.- Any 2012. El fracàs del pacte fiscal o la retòrica del *no*.

Quan al setembre de 2012 esclata tot el moviment popular i cívic en favor de l'exercici del dret a decidir, encara hi havia la possibilitat política d'abordar, tant des del govern de la Generalitat com des del govern de Madrid, una millora en l'autogovern que hauria pogut passar per una revisió del model de finançament més enllà d'allò previst a l'Estatut de 2006. O per altres acords que, necessàriament, havien de desbordar el marc autonòmic tal i com aquest havia estat acotat per la STC 31/2010 del TC. Aquest era el sentit expressat per rellevants actors polítics i socials i per la premsa més llegida del

⁹⁰² A mesura que l'executiu de Mariano Rajoy s'endinsa en la legislatura 2011-2015 i, més endavant, en la legislatura encetada el 2016 després de la impossibilitat de formar govern durant la legislatura 2015-2016, aniran sorgint cassos de corrupció. En citarem els més rellevants per donar compte de la magnitud quantitativa de l'escàndol: cas Púnica, cas Lezo, cas Noos, cas Andrax, cas Auditori, cas Bárcenas, cas Bankia, cas Brugal, cas Camps, cas Campeón, cas Caramelitas, cas Fitur, cas Funeraria, cas Imelsa, cas Lasarte, cas Matas, cas Mercamadrid, cas Naseiro, cas Ópera, cas Palma Arena, cas Pokémon, cas Rasputin, cas Rato, cas Scala, cas Torres de Calatrava, cas Túnel de Sòller. Aquests cassos han portat a la presó a importants ministres del Govern Aznar com Jaume Matas (també president del Govern Balear) i Rodrigo Rato. Però el cas més important de tots i que va provocar la caiguda del PP del Govern de l'Estat espanyol va ser el cas Gurtel, que va condemnar al partit a títol lucratiu. Vegeu Sentència 20/2018 de la Sala Penal de l'Audiència Nacional.

⁹⁰³ La moció de censura implicarà el cessament del govern de Mariano Rajoy (PP) per un govern encapçalat pel candidat alternatiu a la presidència del govern Pedro Sánchez (PSOE).

país. Per exemple, mentre que el posicionament de *La Vanguardia* era demanar al president del govern espanyol “no enrocar-se” a fi i efecte de desencallar el problema català i no augmentar les posicions afins a l’independentisme⁹⁰⁴, *El Periódico* demanava intel·ligència en la gestió del conflicte⁹⁰⁵.

L’ebullició política i social que sacseja Catalunya durant els mesos anteriors a l’11 de setembre de 2012 és palpable en bona part la societat catalana. Des del punt de vista electoral, es comença a detectar un moviment de fons que dibuixa un canvi de mentalitat que va variant respecte del sentiment de pertinença i acceptació de les institucions pròpies d’autogovern i vers les relacions Catalunya-Espanya. Comença a sovintejar literatura assagística i periodística que indaga en el fet que la ciutadania que viu i treballa a Catalunya s’identifica amb la identitat catalana –i només catalana–; fenomen que creix de tal forma que necessàriament ha d’implicar canvis en els patrons electorals de participació⁹⁰⁶. Són canvis que apunten –o semblen apuntar– cap a un nou escenari on una part important de la població catalana s’identifica clarament amb el que passa a Catalunya. En aquest sentit, entén i defensa l’exercici del dret a decidir en la mesura que identifica la possibilitat de decidir amb el reconeixement –encara que sigui implícit– de Catalunya com a nació.

En aquest sentit hi ha dos elements que precipiten un avançament electoral tot just dos anys després dels comicis celebrats el 28 de novembre de 2010⁹⁰⁷: el primer, la citada manifestació de l’11 de setembre de 2012 amb el lema “Catalunya, nou Estat d’Europa”. L’èxit impensat i sense precedents de la Diada de 2012; una diada que

⁹⁰⁴ Vegeu Antich, Josep. “Nueva época”. *La Vanguardia*, 19 de setembre de 2012 i “La ausencia de Gobierno”, *La Vanguardia*, 14 de setembre de 2012.

⁹⁰⁵ “Una oportunitat perduda”. *El Periódico*, 12 de setembre de 2012.

⁹⁰⁶ Resulta extremadament complicat oferir un llistat dels llibres i articles que, durant aquelles dates prèvies però també posteriors a les eleccions del 25 de novembre de 2012, indaguen sobre els canvis que han experimentat la societat catalana. No obstant això, no ens estem de citar aquells que per la seva influència resulten sovint citats en obres i articles de revistes especialitzades. Vegis, en aquest sentit, el treball de Marc Guinjoan, Toni Rodon i Marc Sanjaume *Catalunya, un pas...Cit.*; Héctor López Bofill. *Nous Estats i principi democràtic*. Barcelona: Idees, Angle Editorial. 2008; Alfons López Tena. *Catalunya sota Espanya: l’opressió nacional en democràcia*. Barcelona: RBA. 2007; Josep-Lluís Carod-Rovira. *2014: que parli el poble català*. Barcelona: Mina, 2008; Ramon Tremosa. *Estatut, aeroports i ports de peix al cove*. València: Editorial Tres i Quatre. 2012.

⁹⁰⁷ Certament l’avançament electoral tot just abans d’arribar a l’equador de la legislatura constituïa, per sí mateix, un dels elements extraordinaris a sumar a les eleccions del 25-N. Anteriorment només s’havien anticipat dues convocatòries electorals: l’any 1999 i el 2006 i en cap de les dues ocasions la convocatòria anticipada s’havia produït abans d’arribar a la meitat del mandat presidencial. Amb la convocatòria d’eleccions pel 25N es posava fi a la legislatura més curta de la història catalana recent.

irromp amb un missatge clarament i nítidament independentista acaba esdevenint una de les majors mobilitzacions populars de la història de Catalunya. L'impacte de la mobilització ciutadana no triga a tenir conseqüències polítiques a curt termini, fet que porta al segon dels elements: la pressió de la mobilització popular en el sí govern de la Generalitat perquè canalitzi políticament l'efervescència independentista. Com s'ha dit, aquesta pressió es va traduir en la reunió del 20 de setembre entre els dos presidents: Artur Mas i Mariano Rajoy al Palau de la Moncloa. El resultat de la reunió també és sabut. El President Mas va traslladar una proposta política basada en el *pacte fiscal* i el president del Govern espanyol va rebutjar-la al considerar-la contrària a la Constitució espanyola⁹⁰⁸.

Aquest és, sens dubte, un dels moments més rellevants del procés en la seva fase inicial. Com analitza el professor Luís Moreno, “[...] *el desencuentro bilateral entre el presidente del Gobierno español i el presidente de la Generalitat catalana en septiembre de 2012 ha desequilibrado el andamiaje sobre el que descansaba el Estado de las Autonomias*⁹⁰⁹”. Malgrat que no estem d'acord que sigui la manca d'entesa entre Rajoy i Mas allò que desequilibra el fràgil equilibri de l'Estat de les Autonomies –més aviat seria la STC 31/2010 l'origen d'aquesta disfunció– si que compartim el diagnòstic final que fa Moreno quan afirma que “[...] *Según la lógica de la bilateralidad, pocos dudarían hoy que un pacto de financiación autonómica negociado entre Rajoy y Mas habría evitado el creciente nivel de odio entre ciudadanos del reino de España*⁹¹⁰”. El desenllaç final d'aquest episodi del procés, que podria haver canviat el curs dels esdeveniments, va culminar el 27 de setembre, just cinc dies després de la reunió. Aquell dia, en el marc del Debat de Política General, el president de la Generalitat va convocar eleccions anticipades.

⁹⁰⁸ El titulars de la premsa política del moment fan referència a la negativa del president de l'Estat espanyol al considerar la proposta del president de la Generalitat contrària a la Constitució. Vegeu *El País* i *La Vanguardia* de 20 de setembre de 2012. En la compareixença posterior del president de la Generalitat aquest va valorar que la resposta havia estat sincera i que “s’havia perdut una oportunitat històrica”.

⁹⁰⁹ Moreno, Luís. *Trienio de mudanzas. España, Europa y el mundo, 2013-2015*. Madrid: Catarata. 2016. Pàg. 155.

⁹¹⁰ Moreno, Luís. *Trienio de mudanzas...* Cit. Pàg. 155.

10.4.1.- *El dret a decidir com a principal reivindicació política.*

El debat polític que s'enceta a partir de la tardor de 2012, tant en els termes conceptuals en que es desenvolupa com en la correlació de forces polítiques que es coagulen al voltant d'aquests termes conceptuals, canviarà el futur de la política catalana. Una mostra del que volem dir és el debat que es viu al Parlament de Catalunya el 27 de setembre de 2012, arrel de la Resolució 742/IX⁹¹¹. L'apartat primer de la mateixa és il·lustratiu de cap a on es dirigeix la política catalana. Aquest diu: dret a decidir. L'apartat I.1 concreta que “El Parlament de Catalunya reconeix i celebra l'enorme èxit de la multitudinària manifestació que va tenir lloc a Barcelona el passat 11 de setembre, sobre el lema “Catalunya, nou Estat d'Europa”, i fa pública la seva voluntat de recollir i desenvolupar els anhels que hi van expressar els ciutadans de manera massiva i pacífica”. El punt de partida és, doncs, l'expressió propulsada per un gran nombre de ciutadans que l'11 de setembre s'havien manifestat pels carrers de Barcelona amb un missatge clarament independentista. La reivindicació d'un Estat com a nova forma de canalitzar una millora de l'autogovern català situa la independència de Catalunya a l'epicentre de la política espanyola.

El punt I.2 lliga la manifestació amb els intents d'encaix no satisfets de Catalunya amb l'Estat espanyol i les seves negatives a les legítimes “aspiracions nacionals, a la voluntat d'autogovern” i “a la continuïtat com a nació”. En aquest punt el record de la sentència 31/2010 –que va comportar la manifestació del 10 de juny d'aquell any– i l'intent frustrat de negociació bilateral d'un pacte fiscal per a Catalunya esdevenen la prova del cotó que aquest encaix satisfactori per una gran majoria de la societat catalana, expressada al carrer i al Parlament, no pot tenir lloc dins el marc de l'Estat autonòmic. Ni el pacte polític és possible ni el llinar d'acceptació d'un possible pacte té cabuda dins la jurisprudència recent del TC. La Resolució parlamentària acaba aquest punt I.2 afirmant “Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret a decidir⁹¹²”.

⁹¹¹ Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Govern. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), núm. 390, de 2 d'octubre de 2012.

⁹¹² La pròpia declaració, en el seu punt II.4 deixa clar que aquesta nova etapa basada en l'exercici del dret a decidir no implica renunciar al dret a l'autodeterminació; per la qual cosa ja deixa clar que un i altre són conceptes diferents. Concretament, aquest punt II.4 diu “El Parlament de Catalunya proclama solemnement, tal i com ja ha fet en altres ocasions transcendents, el dret imprescriptible i inalienable de Catalunya a l'autodeterminació, com a expressió democràtica de la seva sobirania com a nació”. En efecte, com veurem en altres capítols d'aquest mateix treball, el Parlament de Catalunya, amb anterioritat

Per consegüent, la nova etapa de la política catalana ha de girar entorn aquest concepte polític sobre el qual n'hem parlat en capítols anteriors d'aquest mateix treball. En aquest sentit, el punt I.5 de la Resolució sembla voler concretar de quina forma es pot exercir aquest dret a decidir: “El Parlament de Catalunya constata la necessitat que el poble de Catalunya pugui determinar lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu i insta el Govern a fer una consulta, prioritàriament dins la pròxima legislatura”. Per consegüent, queda clar quin és l'instrument a partir del qual és pot exercir el dret a decidir: consulta. Ergo: ni parla de referèndum, ni d'eleccions plebiscitàries, ni de Declaració unilateral d'independència. Parla únicament i exclusivament de consulta; fet que connecta amb allò que s'expressa en el punt II.3 de la Resolució quan el Parlament afirma “[...] l'únic mecanisme vàlid per resoldre els conflictes: la democràcia i el respecte a la voluntat popular”. Queda clara, doncs, la dimensió democràtica que el Parlament atorga al dret a decidir.

Aquest punt II connecta amb el punt III –“Procés per a esdevenir un nou Estat d'Europa” – en la mesura que ambdós apartats de la Resolució emfatitzen el mecanisme a partir del qual gira l'execució efectiva del dret a decidir, clau de volta de la legislatura que ha de venir. En el punt III.1, la Resolució torna a insistir en l'instrument que ha de fer efectiu aquest dret a decidir recollit i desenvolupat en el punt I: “[...] En particular, és imprescindible treballar per a dotar Catalunya d'un instrument perquè els ciutadans puguin ésser consultats sobre el futur del país. La concreció es materialitza de la següent manera: “Aquest instrument s'ha de construir des de la pròpia legalitat i legitimitat del Parlament de Catalunya. Alhora cal defensar la vigència i aplicabilitat de la Llei 4/2010, de consultes populars per via de referèndum, i continuar els treballs per a regular les consultes populars no referendàries, ambdues com a instruments perquè els ciutadans puguin expressar llur voluntat”.

Finalment el punt II.1 de la Resolució –titulada “El fet nacional”– marca, com a llavor del conflicte polític “la situació creada per la sentència del Tribunal Constitucional del 2010, que no va respectar la voluntat del poble de Catalunya expressada en referèndum el 2006 i que va donar lloc a la gran manifestació del 10 de juliol de 2010”. Tanmateix es “constata que, de llavors ençà, l'Estat espanyol no ha intentat millorar la situació i, a més, l'actual govern ha emprès una ofensiva

a aquesta Resolució 742/IX havia proclamat en onze ocasions el dret a l'autodeterminació de Catalunya. Vegeu Viver Pi-Sunyer, Carles i Grau, Mireia. “La contribució del Parlament al procés...” Cit. Pàg. 99-111.

recentralitzadora que vulnera competències de la Generalitat i s'ha negat a discutir les propostes emanades del Parlament de Catalunya”.

10.4.2.- *Excepcionalitat o desviació puntual del patró tradicional?*

Les eleccions anticipades del 25-N –tant la pròpia companya electoral com les votacions– es van celebrar en un context absolutament diferenciat a les eleccions celebrades a Catalunya fins al moment. Aquest context venia marcat per la massiva manifestació a l'epicentre de la qual és situava un vector que mai abans s'havia dibuixat en la política catalana: la idea que fossin els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya qui decidissin el seu futur a través de mecanismes democràtics⁹¹³. Tanmateix, el cop de porta a les aspiracions de major sobirania fiscal a partir d'una interlocució bilateral entre Catalunya i l'Estat espanyol, sense ni tant sols entrar a valorar políticament i jurídicament la proposta, situen les eleccions en un context emocional mai abans vist. La impossibilitat de practicar la política del peix al cove⁹¹⁴, la superació d'un model de fer política assajat en altres moments i que girava al voltant de garantir l'estabilitat parlamentària a Madrid a canvi de concessions puntuals més o menys generoses a Catalunya, fan que la possibilitat d'increment de l'autogovern dins el sistema constitucional sigui zero.

Aquest darrer aspecte no és baladí. Comporta la superació de la concepció a partir de la qual assumir políticament que el progrés i el benestar de Catalunya ja no es troba dins el marc constitucional espanyol. O, si més no, qualsevol millora del l'autogovern passa per la possibilitat d'esdevenir un Estat independent o un Estat Lliure associat o qualsevol fórmula jurídica que no necessàriament s'inscriví dins la previsió

⁹¹³ Vegeu, en aquest sentit, el treball coordinat per Rodon, Toni i Orriols, Lluís. *Cataluña en la encrucijada. Las elecciones catalanas de 2012*. Madrid: Marcial Pons. 2014. Pàg. 27.

⁹¹⁴ La metàfora del peix al cove, associada a l'època del pujolisme, va renèixer en la legislatura 2010-2012 en la mesura que el govern de CiU va rebre suports del PP i en la mesura, també, que era un govern de coalició CDC i UDC. Vegeu Martí, Pere. “Peix al cove fins a 2012. *Ara*, 13 de febrer de 2011. És a partir de 2012; sobretot després de les eleccions del 25-N i del pols que enceta el govern Mas al govern Rajoy que la tàctica del peix al cove entra en crisi en la mesura que ja no es donaran els dos principals elements que feien de la tàctica una fórmula d'èxit (o *win-win*): (1) que el partit de govern a la Generalitat tenia la condició de grup parlamentari decisiu aritmèticament a Madrid; (2) una conjunció d'interessos polítics a partir dels quals el pacte polític beneficiava als dos governs. Resulta interessant la crònica política que de l'etapa del peix al cove en fa l'exdiputat Joan López de Lerma. *Cuando pintábamos algo en Madrid: Breviario crítico de un diputado en la Carrera de san Jerónimo*. Barcelona: Ed. Economía digital. 2016. I respecte del concepte i la política que s'ha portat a terme, vegeu: Tremosa, Ramon. *Estatut, aeroports i ports del peix al cove*. València: Editorial 3 i 4. 2012.

constitucional⁹¹⁵. Més i tot: la fórmula a partir de la qual millorar l'autogovern català ja no pot estar supeditada als interessos creuats del govern de la Generalitat i del govern de l'Estat espanyol o subjecte a l'aritmètica parlamentària dels partits que donen suport als governs, tant català com espanyol. Tanmateix, aquesta decisió correspon prendre-la al poble de Catalunya. El poble català és, doncs, el subjecte que ha vist escapçades les legítimes aspiracions d'autogovern votades el 18 de juny de 2006 quan es va donar suport popular a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. En aquest context polític, el dret a decidir, vehiculat a través de la celebració d'un referèndum, i la independència o la no independència de Catalunya, van passar a ser els temes centrals abans i durant la campanya electoral⁹¹⁶.

Tots aquests elements –i altres que tot seguit explicarem– van fer dels comicis de 2012, de la campanya que els precedeix i dels resultat que es van donar, unes eleccions excepcionals. Però com assenyalen els politòlegs Toni Rodon i Lluís Orriols, és obligat fer-se diverses preguntes (nosaltres les reduïrem a dues): (1) estàvem davant d'unes eleccions veritablement excepcionals en el sentit que van comportar un canvi substancial en el comportament electoral dels catalans i les catalanes? O (2) eren unes eleccions marcades per un context políticament inusual, però que en el fons poc canviaven en relació a les del 2010? Certament les eleccions del 25-N de 2012 van venir marcades per diversos elements que van fer sospitar, ja en aquell moment, que estàvem davant d'un esdeveniment social i polític l'abast del qual el sabríem temps després: des de la participació, els patrons de vot a l'abstenció, passant les enquestes o el posicionament dels partits polítics en el debat nacional⁹¹⁷. Aquestes dades oferien prou elements d'anàlisi per copsar un comportament que evidenciava un canvi veritablement substancial de les eleccions del 25-N respecte de les eleccions al Parlament de Catalunya celebrades fins aquell moment.

Seguin Oriol Bartomeus, les conseqüències d'aquesta excepcionalitat són les següents: d'entrada l'increment de mobilització beneficia els partits “petits” i les forces

⁹¹⁵ Colomer, Marc. “Tres models d'Estat per a la Catalunya del futur”. *Ara*. 7 d'octubre de 2012. Vegeu, també, Requejo, Ferran. *Camins de democràcia. De l'autonomia a la independència*. Barcelona: Avenç. 2010.

⁹¹⁶ Rodon, Toni. “El orden de los factores altera el producto. La participación electoral del 25N”. A Rodon, Toni i Orriols, Lluís. *Cataluña en la encrucijada. Las elecciones catalanas de 2012*. Madrid: Marcial Pons. 2014. Pàg. 67-68.

⁹¹⁷ Rodon, Toni i Orriols, Lluís. “El orden de los factores...” Cit. Pàg. 44.

situades en els extrems de l'eix de la clivella de sentiment de pertinença: el PP i C's per la banda de la identificació amb l'Estat espanyol i ERC i CUP per la banda identificada amb Catalunya⁹¹⁸. Els partits anomenats clàssics –CiU i PSC, i en menor mesura ICV– no només no s'aprofiten de l'increment de vots si no que cedeixen espai als partits petits. I una dada final que respon, per si mateixa, la pregunta formulada a l'inici d'aquesta apartat: en aquesta convocatòria electoral, per primer cop des dels comicis municipals de 1979, el vot conjunt de CiU i PSC no arriba a la meitat de tots els votants i es queda en un 45% del vots. Aquest fet posa de manifest que, efectivament, l'escenari polític català ha mutats d'un bipartidisme clàssic d'alternança entre CiU i PSC a un altre escenari molt més fluid, on hi participen altres forces, algunes tradicionalment petites i altres de nova creació.

10.4.3.- *El pacte per la llibertat. Acord per a la transició nacional.*

Analitzada la política catalana a partir de la distància que aporta el temps, avui sabem que un dels moments claus per l'esdevenidor del procés sobiranista i per la implosió del sistema de partits català que es produirà en el trienni 2012-2015, és aquell que porta a CiU a signar un pacte postelectoral amb ERC⁹¹⁹. La manca de majoria en el Parlament sorgit del 25 de novembre de 2012, va portar a la direcció de CiU a prendre una decisió estratègica clau. I clau no només per la formació de govern, sinó clau –com avui ens revela el present i el passat més recent– per la història de Catalunya. La pregunta, que formula l'historiador Arnau González Vilalta, és (i era)⁹²⁰: seguir o no amb el procés? Només que a parer nostre la pregunta no era aquesta, entre d'altres raons perquè aleshores encara no hi havia procés. Aquest comença amb la signatura de l'acord que tot seguit analitzarem. La pregunta era començar o no el procés? Aquesta era la gran pregunta. Si la resposta era no, el pacte d'estabilitat parlamentària o acord de legislatura negociat per la força guanyadora –CiU– s'havia d'haver signat amb el PSC. Per contra, si la resposta era afirmativa –com així va ser– el pacte s'havia de subscriure

⁹¹⁸ Bartomeus, Oriol. *El terratrèmol silencios...* Cit. Pàg. 47.

⁹¹⁹ Així ho interpreta González, Arnau. “Aquí, ¿Quién manda? El cuarto poder y el análisis del proceso independentista catalán como fenómeno de desbordamiento político (2010-2016)”. A Forti, Steven, González, Arnau i Ucelay-Da Cal, Enric (eds.). *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006-2017)*. Granada: Comares Historia. 2017. Pàg. 86.

⁹²⁰ González, Arnau. “Aquí, ¿Quién manda?...” Cit. Pàg. 86.

amb ERC. Decantar-se per un o altre company de viatge significava retornar a l'autonomisme (viatge ja transitat) o iniciar l'incert trajecte del sobiranisme.

Tornem al 25 de novembre de 2012. Una de les excepcionalitats que comentàvem en el punt anterior és el resultat electoral. Malgrat que cap de les enquestes fetes pels mitjans més prestigiosos va encertar els resultats, CiU va guanyar les eleccions esdevenint el partit més votat i amb força diferència –tant amb vots com en diputats– respecte del segon partit⁹²¹. En la victòria de CiU totes les enquestes coincidien. En el que cap enquesta coincidia era en la segona posició. Tot i que la demoscòpia augurava una nit electoral tranquil·la per ERC, cap de les enquestes situava la formació republicana en segon lloc⁹²². Que el PSC hagués aconseguit el pitjor resultat electoral de la seva història, sumat al fet que ERC superés les seves expectatives, van dibuixar un Parlament de Catalunya en el qual la primera força i la segona força de l'hemicicle s'havien presentat a les eleccions amb un programa en el qual l'aposta per un referèndum a partir del qual s'assumia el desig que fossin els catalans i les catalanes els qui decidissin el futur polític de Catalunya els obligava a portar-lo a terme⁹²³.

Tanmateix, altres forces polítiques amb presència a la cambra també presentaven programes electorals en els quals s'optava per donar veu al poble de Catalunya en virtut dels esdeveniments polítics viscuts durant el bienni 2010-2012. Eren el cas d'IC-V o la CUP. Però resultava del tot significatiu que els dos partits amb major nombre de diputats i que per la seva suma gaudien de majoria absoluta a la cambra, tinguessin un programa molt i molt similar en l'eix nacional. És precisament això –la similitud de propostes a formular en el terreny nacional– el que va facilitar l'acord postelectoral⁹²⁴. El pacte entre CiU i ERC portava per títol “Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del govern de Catalunya”. El títol no enganyava a

⁹²¹ CiU va sumar 1.116.259 vots, el que representava un 30,70% dels vots i un total de 50 diputats i diputades. ERC, segona força, va treure 498.124 vots, el que representava un 13,70% dels vots i 21 diputats i diputades. L'avantatge de CiU respecte dels republicans era substancial malgrat que aquests eren la segona força política amb presència a la cambra. Font: Departament de Governació i relacions Institucionals. Generalitat de Catalunya.

⁹²² ERC va recuperar part de l'electorat perdut l'any 2010 i que havia aconseguit sumar en les eleccions de 2003 i 2006; eleccions on la formació aleshores liderada per Carod-Rovira havia sobrepassat els 500.000 vots. A l'any 2012 fregava aquesta xifra i tornava als 21 diputats de la legislatura 2006-2010; només que ara passava ser segona força al Parlament.

⁹²³ El titular del diari *Ara* del 18 de desembre de 2012 ho deia clar: “El Parlament del dret a decidir”.

⁹²⁴ Falcó-Gimeno, Albert. “El pacto CiU-ERC”. A Rodon, Toni i Orriols, Lluís. *Cataluña en la encrucijada. Las elecciones catalanas de 2012*. Madrid: Marcial Pons. 2014. Pàg. 164-165.

ningú. Concretava els eixos principals de la X legislatura a partir d'un doble objectiu: evidenciar la necessitat d'un govern fort i estable davant la dificultat que imposava el context econòmic al moment de desplegar l'acció política i, per altra banda, mostrava un clar compromís nacional amb la voluntat de celebrar una consulta per la creació d'un Estat català i iniciar els preparatius per l'anomenada transició nacional⁹²⁵.

10.4.4.- *L'abandó de l'ambigüitat. Primeres tensions dels partits entorn al dret a decidir.*

L'acord entre CiU i ERC, a l'epicentre del qual es situava una clara voluntat de celebrar una consulta per copsar el suport de la ciutadania per a la creació d'un Estat propi, obligava als partits polítics que fins aleshores navegaven per una certa ambigüitat a definir-se. Els problemes no trigarien a sorgir amb les primeres passes de la X Legislatura. Els primers a partir tensions internes van ser el PSC. Candidat a formalitzar pacte postelectoral amb CiU, el PSC iniciava la legislatura anunciant, per boca del seu nou líder Pere Navarro, que s'abstindria en qualsevol votació que tingués relació amb la consulta. Més i tot, Navarro assegurava que el seu partit no posaria bastons a les rodes del procés sobiranista, tal i com s'encarregaven de destacar els mitjans de comunicació⁹²⁶. Però eren els mateixos mitjans els que al dia següent posaven l'accent en el missatge que llençava PSOE des de Madrid: no hi haurà suport a la consulta⁹²⁷. La tensió estava servida.

Però és a mesura que el procés va de veres i que la voluntat del govern i de la majoria parlamentària que li dóna suport, és la d'exercir el dret a decidir, que el PSC s'anirà apartant progressivament del concepte.

⁹²⁵ Falcó-Gimeno, Albert. "El pacto CiU-ERC". Cit. Pàg. 167. Els mitjans de comunicació més influents van posar l'accent en la voluntat de celebrar un referèndum. Va ser el cas de *La Vanguardia*, que va dedicar la portada del 20 de desembre de 2012 a aquesta part de l'acord: "Mas i Junqueras signen amb la tardor del 2014 a l'horitzó". Les pàgines polítiques de l'interior revelaven una posició del govern espanyol que ja no canviaria en tot l'esdevenir del procés: "El Govern avisa que impedirà una consulta que considera il·legal". Vegeu Pàg. 20. Al seu torn, *el Periódico* van dedicar la portada del 19 de desembre de 2012 amb una gran data: 2014. I un subtítol: "CiU i ERC pacten la consulta".

⁹²⁶ Vegeu les cròniques del diari *Ara* de 21 de desembre de 2012, que en la seva portada titula "Gir social cap a l'Estat propi" o *La Vanguardia* de 22 de desembre de 2012, que en les pàgines d'interior de política titula "Mas convida el PSC a afegir-se al pacte".

⁹²⁷ La portada del diari *Ara* de 22 de desembre de 2012 és clara i explícita: "El PSOE tanca la porta a la consulta". I el subtítol: "Desautoritza Navarro per l'abstenció del PSC en el dret a decidir".

10.5.- Any 2013. El TC davant el procés sobiranista. El dret a decidir en el debat institucional i en la jurisprudència constitucional.

Tal com diu Eduard Roig, “El desenvolupament del procés sobiranista, des de les seves expressions institucionals l’any 2013 (...) s’ha enfrontat progressivament amb el Tribunal Constitucional, que ha esdevingut protagonista en la dialèctica establerta amb les institucions de l’Estat⁹²⁸”. Compartim el contingut de la cita, només que l’evidència del xoc institucional entre la Generalitat i el TC es produeix molt abans de 2013. Els anys de deliberació i discussió de l’Estatut, tal i com hem vist en el capítol 2, mostren els primers símptomes d’una relació enverinada, subjecte a una dialèctica –la STC 31/2010 és l’exemple més significatiu– i a unes interpretacions jurídiques per part del Tribunal –sobretot pel que fa a les recusacions de Magistrats, que prosperen en un cas i són desestimades en altres– que són vistes com a hostils per la part catalana.

Però no és fins a l’any 2013 –i així ho explicarem en les properes pàgines– que l’actuació del Tribunal Constitucional passa a condicionar fortament el procés sobiranista català. Fixem aquesta data –i en això sí que estem d’acord amb Eduard Roig– perquè només aleshores el procés sobiranista passa a judicialitzar-se⁹²⁹. O el que és el mateix: l’espai natural de la política (el debat parlamentari o la negociació entre governs) passa a ocupar-lo les sales del TC. Si bé durant l’any 2014 encara hi haurà iniciatives subjectes al disseny de la política, la “Declaració de sobirania i el dret a decidir” aprovada pel Parlament de Catalunya al gener de 2013 i la consegüent impugnació d’aquesta davant el Tribunal Constitucional, marquen un punt d’inflexió institucional. Evidencien que la voluntat del Govern de l’Estat espanyol és no oferir cap resposta política i assajar, talment havia fet amb l’Estatut de 2006, la impugnació davant el TC de tota iniciativa política encaminada a exercir el dret a decidir.

Com veurem en els propers capítols, el disseny constitucional d’accés al TC i el desequilibri en les eines processals –derivat, sobretot, de la prerrogativa que suposa de l’article 161.2 CE–, així com el sistema d’elecció de magistrats i en darrera instància, la

⁹²⁸ Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal Constitucional. Anàlisi d’un impacte recíproc”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54 (juny 2017). Pàg. 24 a 61.

⁹²⁹ “[...] tot i que existeixen alguns precedents en la jurisprudència del Tribunal, aquest no s’ocupa pròpiament del procés fins a l’any 2013, quan el Govern de l’Estat impugna la Resolució 5/X, de 23 de gener, del Parlament de Catalunya”. Vegeu Roig, Eduard. “*Procés sobiranista i Tribunal...*” Cit. Pàg. 26.

capacitat legislativa derivada de la majoria absoluta del Partit Popular, que reformarà a la carta la LOTC, esdevindran factors que condicionaran el procés sobiranista. Però el mateix procés sobiranista supeditarà la posició institucional del TC i les seves funcions; fet que trobarà la seva màxima expressió en la pròpia jurisprudència del Tribunal⁹³⁰. A partir de la STC 42/2014, el TC assumirà un protagonisme en la definició i defensa del marc constitucional que obligarà als impulsors del procés a orientar-lo cap a una dinàmica legalista –o de voluntat d'encaix dins el marc constitucional– per fer-lo compatible amb el bloc de constitucionalitat. Això és veurà reflectit en les lleis que s'aprovaran i en els informes –alguns dels quals ja comentats– del CATN, que marcaran la línia política a seguir.

10.5.1.- *Resolució 5/X del Parlament de Catalunya. La declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya.*

La legislatura 2012-2015 engega, en el pla de la reivindicació nacional, amb una declaració parlamentària de gran transcendència política⁹³¹. El seu títol és prou indicatiu de l'ambició que traspua la resolució i del pas endavant que la mateixa significa: “declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya⁹³²”. Comença amb un preàmbul on es citen els antecedents històrics del poble català en la seva voluntat d'autogovernar-se. Es fa referència a les seves institucions polítiques, a la seva tradició jurídica i al parlamentarisme català, que veu de les fonts, diu la resolució, de les assemblees de Pau i Treva i de la Cort Comtal. També es fa referència, en aquests antecedents, a la desfeta de 1714 arran de la Guerra de Successió i al Decret de Nova Planta, que va abolir les institucions d'autogovern i el dret públic català. S'invoquen els precedents de la Mancomunitat abolida per la dictadura de Primo de Rivera, la

⁹³⁰ Roig, Eduard. “*Procés sobiranista i Tribunal...*” Cit. Pàg. 26.

⁹³¹ La premsa del moment ho destaca en les seves capçaleres: “Catalunya es declara sobirana; Sí 85/No 41” *Ara*, 24 de gener de 2013; “El Parlament aprova per àmplia majoria la declaració de sobirania”, *La Vanguardia*, 24 de gener de 2013. Aquest rotatiu destaca que “els diputats de CiU, ERC i ICV avalen la resolució que trenca les files del PSC”

⁹³² Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, de 23 de gener de 2013. BOPC, núm. 13, de 24 de gener de 2013. Cal precisar que la Resolució va ser aprovada amb 85 vots a favor (50 CiU, 21 ERC, 13 ICV-EUiA i 1 CUP), 41 en contra (17PP, 15 PSC i 9C's) i dues abstencions (CUP). El suport parlamentari de la resolució s'aproximava al llindar dels dos terços de la Cambra, mentre que l'anterior Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012, va ser aprovada amb un vot menys.

Generalitat republicana i l'Estatut de 1932, que foren abolits per la dictadura del general Franco, l'Assemblea de Catalunya de 1971 i el retorn del president Tarradellas a l'exili. L'Estatut de 1979 i de 2006 surten citats; sobretot aquest darrer que amb la sentència 31/2010, queda constatat “un refús radical a l'evolució democràtica” de la voluntat col·lectiva del poble català dins l'Estat espanyol.

Un poble –prosegueix el preàmbul– que ha expressat la seva voluntat d'esdevenir subjecte polític de diverses maneres: manifestació del 10-J i del l'11-S de 2012. I finalment conclou citant l'anterior resolució parlamentària. I aleshores comença el text de la “declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya”. El més rellevant políticament és que s'acorda iniciar un procés per fer efectiu el dret a decidir basat el nou principis⁹³³:

1.-El principi de *sobirania*, basat en la legitimitat democràtica i en el caràcter, per part de Catalunya, de subjecte jurídic i polític sobirà⁹³⁴.

2.-El principi de *legitimitat democràtica*, mitjançant el qual es garantirà la pluralitat del procés i el respecte a totes les opcions a través de la deliberació i el diàleg amb l'objectiu que el pronunciament sigui l'expressió majoritària de la voluntat popular.

3.-El principi de *transparència*, facilitant totes les eines per transmetre, a la població, la informació i el coneixement adequat per exercir el dret a decidir i promoure la participació en el procés.

4.-El principi de *diàleg*, a partir del qual es negociarà el procés amb l'Estat espanyol, amb les institucions europees i amb el conjunt de la comunitat internacional⁹³⁵.

⁹³³ Com diu Joan Vintró a l'analitzar la resolució, aquesta “no es limita a reafirmar uns drets o principis generals de concreció temporal incerta sinó que l'exercici del dret a decidir es planteja com el final d'un procés que s'inicia precisament amb l'aprovació de la Declaració”. Vintró, Joan. *La declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic*. Revista Catalana de Dret Públic. 7 de febrer de 2013. Val a dir que, en aquest sentit de concreció temporal dels objectius, la resolució de 23 de gener de 2013 és menys precisa que la seva antecessora, la de 27 de setembre de 2012. En aquesta darrera s'establia clarament la prioritat d'exercir el dret a decidir dins el present mandat parlamentari.

⁹³⁴ Ens remetem, un altre cop, a les paraules de Vintró: “es tracta d'una declaració de sobirania, però no una declaració pròpiament sobiranista. Dit en altres termes, la Resolució 5/X proclama la sobirania del poble català, però no suposa l'exercici d'aquesta sobirania ni tampoc prejutja en cap moment que l'objectiu de la proclamació del dret a decidir sigui la constitució d'un Estat propi o la independència de Catalunya”. Vintró, Joan. *La declaració de sobirania...* Cit.

⁹³⁵ A la Resolució 5/X, de 5 de març, va seguir la Resolució 17/X, de 13 de març (BOPC, núm. 43, de 18 de març de 2013) que es limitava a declarar que el Parlament de Catalunya instés al Govern a iniciar un diàleg amb el Govern de l'Estat per tal de fer possible la celebració d'una consulta als ciutadans de Catalunya per decidir sobre el seu futur polític.

5.-El principi de *cohesió social*, garantint que la societat catalana es mantindrà com un sol poble.

6.-El principi d'*europèisme*, en el sí del qual es defensarà i promouran els principis fundacionals de la Unió Europea.

7.-El principi de *legalitat*, utilitzant tots els marcs legals existents per fer efectiu l'enfortiment democràtic i l'exercici del dret a decidir.

8.-El principi d'*actor principal del Parlament*, reconeixent a la màxima institució de la representació del poble català un paper cabdal en el procés.

9.-El principi de *participació*, fent partícips actius del procés al món local, al màxim nombre de forces polítiques, agents econòmics i socials, entitats culturals i cíviques de Catalunya.

La resolució finalitza encoratjant tots els ciutadans i ciutadanes a ser protagonistes actius del procés democràtic d'exercici del dret a decidir.

Crida l'atenció que la Declaració abandoni la tradicional invocació al dret a l'autodeterminació com a fonament de l'aspiració de Catalunya a pronunciar-se sobre el seu futur polític. És com si el Parlament entengués superada la fase de l'autodeterminació per donar joc a un altre principi, el dret a decidir, molt més en consonància amb la seva reivindicació respecte de l'Estat espanyol i molt més entenedora –malgrat que en realitat és molt més ambigua– en termes polítics⁹³⁶. No significa això que abandoni el dret a l'autodeterminació. Vol dir que la reivindicació de sobirania –i tot el que això comporti a partir dels postulats de la pròpia declaració– es basa en l'exercici del dret a decidir del poble català com a subjecte per plantejar el seu futur polític⁹³⁷.

⁹³⁶ Creiem encartada aquesta superació per deslliurar la reivindicació catalana en relació a un Estat independent del mandat de les Nacions Unides expressat tant en les Resolucions 1514-XV de 1960 com en la 2625-XXV de 1970 com en l'article 1.2 de la Carta de 1945 i l'article 1.1 dels Pactes Internacionals de Drets de 1966. Tots ells concreten que la possibilitat de constituir un Estat independent *ex novo* o per secessió queda reservada únicament als pobles en situació de sotmetiment colonial, d'ocupació militar estrangera o d'integració en un Estat que no respecta els drets humans.

⁹³⁷ Destaca en aquest sentit un reportatge dels politòlegs de “El Pati Descobert” (blog escrit pels politòlegs Marc Santjaume, Toni Rodon i Marc Guinjoan) publicat al diari *Ara* el dijous 24 de gener de 2013, en el qual analitzen les declaracions de sobirania en l'àmbit internacional i les diferencien de les declaracions d'independència. És interessant, en aquest sentit, transcriure el quadre de precedents internacionals diferenciant els següents aspectes:

PAÍS	DECLARACIÓ DE SOBIRANIA	INDEPENDÈNCIA	PROCÉS
Estònia	16 de novembre 1988	20 d'agost 1991	34 mesos
Lituània	18 de maig 1989	11 de març 1990	10 mesos
Letònia	28 de juliol 1989	21 d'agost 1991	25 mesos

Atesa la importància del pronunciament, la reacció del govern l'Estat espanyol no es va fer esperar. Lluny d'iniciar un camí de diàleg, com per altra banda s'obligava el Parlament amb la resolució, el govern espanyol va impugnar la resolució– mitjançant l'Advocacia de l'Estat amb la presentació d' un recurs davant el Tribunal Constitucional invocant la via de l'article 161.2 de la Constitució⁹³⁸. El fet que la renovació dels càrrecs del Tribunal Constitucional en clau conservadora –amb el consegüent control del l'òrgan a partir d'un President que presentava carnet del PP en el moment del seu nomenament– no quedés gaire lluny en el temps, afegit la retòrica del jurista acompanyada de l'actuació omnipresent del cos d'Advocats de l'Estat, feia presagiar que la resposta del govern del PP seria, bàsicament, una resposta en clau judicial i no política del conflicte que s'anava dibuixant.

10.5.2.- STC 42/2014, de 25 de marc. Una altra sentència polèmica.

Hi ha un punt d'inflexió en el conflicte entre les institucions catalanes –Govern i Parlament– i el Govern de l'Estat espanyol que marca el recorregut del procés: el canvi

Azerbaidjan	23 de setembre 1989	18 d'octubre 1991	25 mesos
Geòrgia	18 de novembre 1989	9 d'abril 1991	18 mesos
Uzbekistan	20 de juny 1990	1 de setembre 1991	14 mesos
Moldàvia	23 de juny 1990	27 d'agost 1991	14 mesos
Ucraïna	16 de juliol 1990	24 d'agost 1991	14 mesos
Bielorússia	27 de juliol 1990	25 d'agost 1991	14 mesos
Turkmenistan	22 d'agost 1990	16 d'octubre 1991	16 mesos
Tadjikistan	14 d'agost 1990	9 de setembre 1991	14 mesos
Kirguizistan	24 d'octubre 1990	31 d'agost 1991	10 mesos
Kazakhstan	25 d'octubre 1990	16 de desembre 1991	14 mesos
Eslovènia	2 de juliol 1990	25 de juny 1991	11 mesos
Eslovàquia	17 de juliol 1992	1 de gener 1993	6 mesos

⁹³⁸ Van ser molts els juristes que es van manifestar en contra de la impugnació. Va ser el cas de Vintró, Joan. “Una declaració que no és recurrible” *El Punt Avui*. 18 de febrer de 2013. El fet que aquesta resolució –i moltes altres que la precedien; sobretot les que invocaven al dret a l'autodeterminació– fossin contràries a l'article 1.2 de la Constitució no significa que el Parlament deixi d'exercir una de les seves funcions específiques: la d'impuls polític reconeguda expressament a l'article 55 de l'Estatut d'Autonomia. Aquesta funció –explica Joan Vintró– “es concreta en l'aprovació de resolucions sense efectes jurídics que expressen la voluntat política del Parlament sobre un assumpte determinat i, si s'escau, tracten d'orientar l'acció de govern respecte del seu objecte”. Així ho havia interpretat el mateix Tribunal Constitucional quan afirmava que les resolucions parlamentàries en exercici de les funcions d'impuls polític no tenien efectes jurídics vinculants. Entre d'altres STC 40/2003. Un altre lletrat del parlament –Antoni Bayona– és del mateix parer quan afirma que “[...] no és normal que una resolució parlamentària es porti davant del Tribunal Constitucional. De fet, la doctrina parlamentària és pràcticament unànime a l'assenyalar que les resolucions parlamentàries, com també les mocions, són actes que només expressen una voluntat política i que, a diferència de les lleis, no produeixen efectes jurídics; i sense ells, no hi ha acte que pugui col·lidir materialment amb la Constitució ni que un tribunal pugui controlar. Vegeu Bayona, Antoni. *No todo vale. La mirada de un jurista en las entrañas del procés*. Barcelona: Península. 2019. Pàg. 152.

de parer del TC en relació als efectes jurídics de les resolucions polítiques. Dit d'una altre manera: la mutació dels precedents jurisprudencials amb la clara finalitat de possibilitar una sentència estimatòria –en aquest cas, parcialment estimatòria– sobre el punt més important del recurs interposat per l'Advocacia de l'Estat contra la Resolució 5/X: els efectes de l'atribució al poble de Catalunya de la qualitat de subjecte polític i jurídic sobirà. Com es veurà, per impossibilitar la consideració política de subjecte en relació a la nació catalana, i per eliminar qualsevol sort d'efecte polític en relació a la una declaració parlamentària, s'havia d'admetre a tràmit el recurs amb la finalitat d'entrar-ne a valorar el fons. En aquest sentit el TC feia el que va fer quan va entrar al “joc” resolent els recursos sobre l'Estatut, després que aquest fos votat pel subjecte polític i jurídic que era Catalunya com a comunitat afectada. El TC podria, perfectament, haver-se estalviat la necessitat d'entrar a valorar el fons només que hagués respectat els antecedents jurisprudencials que avalaven aquesta línia argumentativa. No fa fer-ho. I al no fer-ho va obrir la porta, de bat a bat, a la judicialització del conflicte polític. Va acceptar –en altres paraules– erigir-se en òrgan de control de la constitucionalitat del procés, supeditant la política al dret.

Aquest és, bàsicament, l'anàlisi que farem a continuació. Però no ens aturarem aquí. L'anàlisi del paper del TC –i aquesta nova funció d'òrgan de control constitucional del procés– no renúncia a treure conclusions d'oportunitat política. Tant és així que la sentència 41/2014, com s'ha dit abans, no recull tot l'argumentari de l'Advocat de l'Estat. En aquest sentit declara la inconstitucionalitat del principi primer, sense fer extensiva la inconstitucionalitat a la resta de la Declaració. Altre cop, però, fa ús de la tècnica de la interpretació conforme, tal i com desenvoluparem a continuació. El segon anàlisi es circumscriu en la menció que fa la sentència del dret a decidir. Menció que es concreta mitjançant l'afirmació que el dret a decidir és una aspiració política legítima que té cabuda en la Constitució espanyola. Per realitzar aquesta aspiració legítima –diu la sentència– s'ha d'activar un procediment ajustat a la legalitat constitucional amb respecte als principis de legitimitat democràtica, pluralisme i legalitat. O el que és el mateix: el TC reconeix i sembla tutelar “un espai polític de discussió i debat per l'exercici del dret a decidir⁹³⁹”.

⁹³⁹ Roig, Eduard. “*Procés sobiranista i Tribunal...*” Cit. Pàg. 27.

10.5.2.1.- *Els suposats efectes jurídics de les declaracions polítiques.*

Amb voluntat de fixar l'objecte d'anàlisi, cal concretar ja d'entrada que la sentència en qüestió resol la impugnació formulada pel Govern de l'Estat espanyol respecte de la Resolució 5/X a l'empara dels articles 161.2 de la CE i els articles 76 i 77 (Títol V) de la LOTC. A banda de la suspensió automàtica de l'eficàcia de la Resolució, motivada per l'aplicació de l'esmentat precepte constitucional⁹⁴⁰ –prerogativa exclusiva del Govern de l'Estat que a partir d'aquest moment en farà un abús reiterat⁹⁴¹–, el que va suscitar major controvèrsia jurídica va ser el primer punt sobre el qual ja ens hem referit: la idoneïtat de la pròpia Resolució parlamentària per ser objecte d'impugnació. Fins al moment, el TC havia insistit que la seva intervenció requeria d'actes amb conseqüències jurídiques. O el que és el mateix: no entrava a valorar resolucions de naturalesa política. La posició del Tribunal era comprensible en la mesura que li permetia protegir-se davant les conseqüències –jurídiques, però també polítiques– que podia comportar enjudiciar conflictes aliens al dret. D'aquesta manera el TC s'alçava com a garant de la discussió política, que protegia invocant el principi constitucional de pluralisme i la consideració jurisprudencial de la democràcia espanyola com una democràcia no militant⁹⁴².

Tanmateix, aquest debat no només es va produir entre les parts processals durant els tràmits del procediment d'impugnació; un cop coneguda la sentència, la discussió sobre els efectes de la nova jurisprudència es van traslladar a la doctrina especialitzada, que també en va prendre part⁹⁴³. Ni el mateix Consell d'Estat va resultar aliè al debat

⁹⁴⁰ L'article 161.2 de la CE estableix "El Govern podrà impugnar davant el Tribunal Constitucional les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes. La impugnació provocarà la suspensió de la disposició o de la resolució recorreguda, però el Tribunal, en el seu cas, haurà de ratificar-la o alçar-la en un termini no superior als cinc mesos".

⁹⁴¹ L'aplicació pràctica de l'article 161.2 de la CE s'ha consolidat com un control d'oportunitat en quan a la seva adopció inicial per passar, després, a integrar-se en el procés jurisdiccional com un incident de naturalesa cautelar a disposició del propi Tribunal Constitucional. Vegeu Riu Fortuny, Ramon. "Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión". A AAVV. *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. 2005. Pàg. 113. Per un anàlisi més concret de l'ús d'aquest mecanisme de suspensió immediat i la utilització reiterada per part de l'Estat espanyol durant el procés vegeu capítol 11.

⁹⁴² Vegeu la STC 48/2003, de 12 de març i, més concretament, l'ATC 135/2004, de 20 d'abril (FJ 6).

⁹⁴³ Sobre aquesta qüestió vegeu el comentari de Tajadura Tejada quan afirma "Si se trata de un acto político con efectos meramente políticos la Resolución no puede ser objeto de impugnación. Es preciso que la Resolución produzca efectos jurídicos. Ahora bien, si los produce, entonces la resolución es un acto jurídico y no un "acto político con naturaleza jurídica" como con notable imprecisión el propio

generat. El dictamen 147/2013, emès en data 28 de febrer, pel Consell d'Estat reflectia els dubtes que plantejava la impugnació de la Resolució 5/X fins al punt que els consellers Fernando Ledesma Bartret i Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón van formular dos vots particulars; vots que haurien pogut suposar suggeriments argumentatius per no entrar en l'examen de fons dels actes evitant, així, una exposició política del Tribunal, tant indesitjada com inoportuna⁹⁴⁴.

Precisament per la controvèrsia generada al voltant d'aquesta qüestió i del rerefons polític que això va comportar, ens aturarem en aquesta anàlisi. Les dues postures –jurídiques i judicials– enfrontades s'expressen perfectament a través de les representacions processals. En aquest sentit, l'Advocat de l'Estat, conscient que el requisit d'admissibilitat esdevenia –o podia constituir-se– en el punt feble de la seva argumentació, va considerar que aquest requeria “una especial argumentació” basada en l'afirmació que la Resolució impugnada produïa efectes *ad extra* sobre el Govern de la Generalitat i la ciutadania. De fet, el propi recurs de la representació processal del Govern de l'Estat espanyol arribava a justificar l'admissió a tràmit del recurs afirmant que la distinció entre efectes jurídics i polítics no tenia rellevància atès que expressava una dualitat de perspectiva. I citava com efectes jurídics produïts per la Declaració el fet que l'acte incitava, estimulava, empenyia o empalava als ciutadans a desafiar obertament la Constitució. Ergo: es produïa un efecte jurídic sobre la ciutadania en tant que pretenia activar i promoure l'exercici de lliure opinió i la participació en els assumptes públics⁹⁴⁵.

Tribunal la ha definido previamente” I segueix: “Fácilmente se comprende qué aquí se concentra y se condensa el núcleo de la controversia”. Tajadura, Javier. “La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del “derecho a decidir” en el ordenamiento jurídico español”. *Instituciones de Derecho Parlamentario VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco. 2016. Pàg. 62-63.

⁹⁴⁴ Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional y cuestión nacional... Cit. Pàg. 126. Tanmateix, com exposa Ferraiuolo, a més d'exposar-se inoportunament, si el TC no hagués entrar en conèixer sobre el fons de l'acte, hauria representat un senyal latent en front una estratègia del govern fonamentada exclusivament en la via judicial. I per altre banda –segueixo amb Ferraiuolo– una inadmissió a tràmit del recurs no hauria provocat danys irreparables pel sistema judicial espanyol ja que la resolució tenia com a finalitat “su mero pronunciamiento”. Així ho expressa el vot *particular* de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón al Dictamen del Consell d'Estat núm. 147 de 2013.

⁹⁴⁵ Com diu Gennaro Ferraiuolo, la debilitat d'aquests arguments és evident. I sorprèn en especial que la promoció de drets i llibertats constitucionals especialment garantides pugui ser considerat un efecte jurídic inconstitucional d'una declaració política. Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional y cuestión nacional... Cit. Pàg. 125.

Per contra, els lletrats del Parlament posaven èmfasi en el fet que la Resolució s'erigia en un instrument propi de la funció d'impuls de l'acció política i de govern i que, en conseqüència, esdevenia un acte de naturalesa política incapaç de generar efectes jurídics reals i concrets. L'eficàcia de l'acte, doncs, es circumscriu a expressar una mera declaració de voluntat i un propòsit polític. Com escriu Enric Fossas, d'acord amb la doctrina parlamentària, la Resolució és un acte no legislatiu dirigit a altres subjectes i, en concret, un acte de naturalesa estrictament política, no vinculant jurídicament⁹⁴⁶. La conseqüència lògica del raonament del Lletrat de la Generalitat era “la impossibilitat que la Resolució tingués capacitat, per se, per infringir cap disposició integrant del bloc de constitucionalitat, per la qual cosa la impugnació formulada [...] havia de ser inadmesa a tràmit⁹⁴⁷”.

La sentència no recull les pretensions de la representació lletrada del Parlament de Catalunya. Declara que la Resolució té caràcter jurídic. Però per arribar a aquesta conclusió, “cal fer notar els argumentaris –febles i contradictoris– en què intenta fonamentar-se el Tribunal no deixen de fer palès el contrari del que intenta demostrar, és a dir, la naturalesa manifestament política de la resolució impugnada⁹⁴⁸”. En efecte, el Tribunal força l'argument fins al punt de caure amb contradiccions. Arriba a afirmar que la Resolució no té efectes vinculants (ni per ciutadans ni per a l'acció de Govern) i que la manca de vinculatorietat no determina una correlativa manca d'efectes jurídics, ja que *el caràcter jurídic no s'esgota en allò que és vinculant*. En aquest punt cita la seva pròpia jurisprudència sobre els actes parlamentaris; concretament la STC 40/2003, de 27 de febrer, tot i que una lectura atenta d'aquesta jurisprudència es revelava contradictòria al posicionament jurídic que ara pretenia adoptar el Tribunal⁹⁴⁹. Però el TC no s'atura

⁹⁴⁶ Fossas, Enric. “Interpretar la política. Comentario de la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, maig-agost 2014. Pàg. 281.

⁹⁴⁷ Vegeu en aquest sentit *l'Informe sobre la Sentència del Tribunal Constitucional, de 25 de març de 2014, relativa a la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya*, emès l'1 d'abril de 2014 per l'Institut d'Estudis Autònoms de Catalunya. Altres arguments contraris a la decisió del Tribunal Constitucional d'admetre el recurs es poden veure a Vintró, Joan. “El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014” [en línia]. *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2014.

⁹⁴⁸ Com diu *l'Informe sobre la Sentència del Tribunal Constitucional...* “la sentència no és capaç de descobrir cap efecte jurídic, real i efectiu, que estigui vinculat de forma directe al contingut de la declaració adoptada del Parlament de Catalunya. Pàg. 7.

⁹⁴⁹ En efecte, la STC 40/2003 segueix una jurisprudència consolidada en la qual la funció de control i impuls polític es reconduïa a l'Estatut “constitucionalment rellevant del representant públic. O sigui:

aquí. Com diu Gennaro Ferraiuolo, en comptes d'allunyar-se de l'enfrontament polític realitza difícils i estranyes contorsions interpretatives per entrar en el fons de la Resolució⁹⁵⁰.

En la mesura que el TC afirma que la Resolució és un acte polític però amb naturalesa jurídica es troba a faltar, com assenyala Enric Fossas, una argumentada posició sobre el significat del que és un “acte polític” tal i com havia fet la doctrina administrativista o formular una doctrina pròpia sobre les “qüestions polítiques” com la elaborada pel Tribunal Suprem dels Estats Units –*political questions*–; doctrina que serveix per justificar l'exclusió del control judicial de determinades decisions dels poders públics atesa la seva naturalesa política democràtica⁹⁵¹. I és que el Tribunal, amb una clara voluntat de forçar la seva competència per pronunciar-se sobre la Resolució, situa els seu arguments en un terreny de debilitat argumentativa: el de la teòrica potencialitat jurídica dels efectes de la Declaració. El Tribunal no se situa pas en un escenari real i efectiu, sinó en una pantalla –per dir-ho d'aquesta manera– d'hipotètiques situacions potencialment contraries a l'ordre constitucional. Es tracta, com diu l'Informe de l'Institut d'Estudis Autònoms, “d'eventuals efectes futurs –evanescents i inconcrets, perquè no són precisats més enllà de la seva formulació genèrica– que no deriven de forma directa de la resolució, sinó de la hipòtesi que, amb caràcter preventiu, formula el Tribunal⁹⁵²”.

La necessitat de copsar l'impacte que la decisió del Tribunal té en termes d'oportunitat política, sobretot en relació al procés, cal aturar-se en l'admissió a tràmit del recurs. I en el que suposa entrar a jutjar un acte de naturalesa política, fruit de l'exercici de la funció d'impuls polític. Com s'ha dit, l'actuació del TC passa a esdevenir un precedent compromès i perillós que contribueix a dificultar la diferenciació entre l'àmbit polític i el jurídic. A més, s'oblida el Tribunal que “el simple enunciat d'una proposició contrària a la Constitució no constitueix, en cap cas, objecte

esdevenia, aquesta funció de control, el nucli de la funció representativa parlamentària. En essència, la decisió del TC subratllava com els actes d'impuls polític no tenien efectes jurídics vinculants i, en conseqüència, s'afirmava la necessitat d'interpretar restrictivament les normes limitatives de l'exercici de la funció parlamentària en aquesta qüestió. FFJJ 2, 3 i 7.

⁹⁵⁰ Ferraiuolo, Gennaro. “Tribunal Constitucional y cuestión nacional...” Cit. Pàg. 127. En el mateix sentit Fossas, Enric. “Interpretar la política...” Cit. Pàg. 284, que parla de forma encara més contundent al referir-se a les contorsions argumentals com fruit d'una “veritable inconsistència”.

⁹⁵¹ Fossas, Enric. “Interpretar la política...” Cit. Pàg. 282-283.

⁹⁵² Vegeu l'Informe sobre la Sentència del Tribunal Constitucional... Cit. Pàg. 7.

d'enjudiciament per part del Tribunal⁹⁵³". El canvi de criteri és evident i no resulta una qüestió menor ja que com afirma Eduard Roig, a partir d'ara el TC "es constitueix en la primera i fonamental institució de control de les decisions –polítiques i parlamentàries– adoptades⁹⁵⁴".

A partir d'aquest precedent, el TC passa a admetre que pot realitzar un judici de constitucionalitat d'una resolució parlamentària que es dicti per impulsar o iniciar un determinat procés polític, que no té caràcter reglat, i oblida, com assenyala Enric Fossas, que va rebutjar entrar a conèixer sobre una iniciativa de debat parlamentari al considerar que no podia ser objecte d'un judici que no fos el d'oportunitat o conveniència, per el qual el TC es va manifestar incompetent⁹⁵⁵. El cas és que en aquest canvi sobtat de parer no fa més que confirmar que darrera de l'argumentació d'aparença jurídica s'amaga una maniobra política. O el que a la pràctica ve a ser el mateix: es confirma la sospita de contaminació política del Tribunal: una sospita que va continuar planant en una part de la societat catalana –i dels actors polítics del procés– que ha observat al TC forçar arguments jurídics sobre qüestions d'oportunitat política més enllà del que seria prudent, transformant al Tribunal en un actor (polític) més. O tal vegada s'amagui una circumstància que ja es va posar de manifest en la sentència 31/2010 sobre l'Estatut: amb la *nació* no es juga⁹⁵⁶.

10.5.2.2.- *El reconeixement del dret a decidir per part del TC.*

La STC 42/2014 presenta una tímida novetat. Però no per tímida resulta menys transcendental. Es tracta del parer del TC sobre el dret a decidir. Concretament, quan qualifica el dret a decidir –sempre a través de la tècnica de la interpretació conforme–

⁹⁵³ En aquest sentit es manifesta ATC 135/2004, FJ 2.

⁹⁵⁴ Roig, Eduard. "*Procés sobiranista i Tribunal...*" Cit. Pàg. 28. Tanmateix, la cursiva de la frase és nostre.

⁹⁵⁵ Així s'expressa la sentència 42/2014, en el seu FJ 2; raonament que resulta contradictori amb la interlocutòria del TC 135/2004, FJ 6. Vegeu Fossas, Enric. "Interpretar la política..." Cit. Pàg. 284.

⁹⁵⁶ Aquesta és la lectura que fa Antoni Bayona quan argumenta que la part dèbil de la sentència 42/2014 és atorgar efectes jurídics a una resolució parlamentària que té efectes polítics. Però el TC necessitava fer aquesta prèvia encara que fos una interpretació molt forçada, segons Bayona, perquè de no fer-la no hauria pogut entrar a enjudiciar allò que veritablement li preocupava: l'apartat primer de la Resolució 5/X, que declarava la sobirania del poble català. Si el TC no declarava aquest apartat contrari a la Constitució podria crear-se l'aparença que es reconeixia una sobirania al poble català contrària a la CE. Vegeu Bayona, Antoni. *No todo vale...* Cit. Pàg. 153-154.

com “*una aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución*”⁹⁵⁷”. Compte: el TC no està reconeixent en cap moment un subjecte amb capacitat de decisió, sinó assenyalant un camí per possibilitar una aspiració política⁹⁵⁸. La sentència parteix de la premissa –que forma part de la jurisprudència prou consolidada del TC– que l’ordenament jurídic espanyol no respon a un model de “democràcia militant”⁹⁵⁹. I com a model de “democràcia no militant” accepta en aquest ordenament concepcions polítiques o projectes polítics que pretenguin modificar el fonament mateix de l’ordre constitucional. Només així, l’ordenament jurídic espanyol admet que partits polítics es presentin a les eleccions i defensin programes electorals en els quals, en cas de victòria, es treballaria per l’exercici del dret a decidir o del a l’autodeterminació amb l’objectiu de promoure la secessió d’un territori (en aquest cas Catalunya) de l’Estat espanyol⁹⁶⁰.

Tanmateix, en una primera lectura –ràpida i, fins a cert punt, volgudament esperançada– de la sentència, aquesta semblava voler obrir allò que es coneix com a *finestra d’oportunitat*. La referència al Dictamen sobre el Quebec de la Cort Suprema del Canadà i el fet de recollir en la sentència expressions tal com que “*si la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional [...] formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español debería entrar a considerarla*” (FJ 4) despertaven l’esperança que el TC dissenyés, des dels pronunciaments judicials, un espai per on transitar la política. La realitat, però, va fer que l’interès que podien tenir expressions o idees com la

⁹⁵⁷ STC 42/2014, FJ 4. I sobre la interpretació conforme vegeu Fossas, Enric. “Interpretar la política...” Cit. Pàg. 295 i següents.

⁹⁵⁸ Tanmateix, sobre aquest aspecte de la Sentència, interessa destacar el comentari d’Eduard Roig formulat en el sentit que al plantejar una aspiració política a qui constitucionalment està facultat per prendre-la, el TC no està reconeixent una facultat de decidir, amb efectes jurídics, en favor de cap subjecte; únicament, com s’ha dit, està constatant la possibilitat de plantejar una “aspiració política”. Vegeu Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” Cit. Pàg. 29.

⁹⁵⁹ El Tribunal Constitucional s’ha referit en diverses ocasions a aquest concepte. En alguns casos de forma directe, com a les STC 48/2003, 5/2004, 235/2007, 12/2008 i en altres el concepte es troba citat de forma implícita, cas de les STC 11/1981 i 126/2009.

⁹⁶⁰ Ha estat el cas d’ERC, Solidaritat Catalana per la Independència (SI) i les Candidatures d’Unitat Popular (CUP). També va ser el cas de la coalició electoral Junts pel Sí, que agrupava CDC, ERC, MES, Demòcrates de Catalunya i personalitats del món associatiu i cultural català. En els programes de tots aquests partits hi ha fórmules i mecanismes per tal d’aconseguir la secessió de Catalunya de l’Estat espanyol.

transcrita, van acabar suscitant idèntiques dosis d'esperança en alguns i d'indiferència en altres⁹⁶¹.

Tot i així, com explica l'informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics, “la sentència no concreta o limita el dret a decidir únicament en la possibilitat o la facultat d'impulsar un procés de reforma constitucional⁹⁶²”. Aquesta semblava ser la opció expressada en la STC 103/2008 relativa al Pla Ibarretxe. Aquest cop el TC semblava –i diem *semblava* amb tota la intencionalitat– voler anar més enllà. L'avançament es tradueix en el moment que el Tribunal, partint de la premissa de la democràcia no militant, reconeix que els poders públics d'una Comunitat Autònoma poden impulsar activitats adreçades a “preparar i defensar” l'objectiu o aspiració política de modificar l'ordenament constitucional establert⁹⁶³. El pronunciament no era menor, ja que a la pràctica podria estar avalant mesures que, com veurem més endavant, portarien a terme tant col·lectius com organitzacions socials, a més dels poders públics catalans; sempre amb la finalitat de possibilitar la preparació i la defensa de l'exercici del dret a decidir. No van faltar constitucionalistes que, com Javier Tajadura, va expressar-se de forma alarmant perquè el TC estava introduint en el món del dret “*un concepto que en él no tiene cabida: el derecho de autodeterminación de una facción del pueblo*⁹⁶⁴”. Ergo: segons Tajadura el TC acabava d'introduir el dret a decidir en l'ordenament jurídic espanyol per la via de la invocació del dret com una aspiració política legítima.

Malgrat que el Tribunal no defuig d'entrar al joc polític tot i el desgast de la institució; desgast accentuat venint de l'experiència de l'Estatut i de la recent exposició de l'òrgan al politiqueig motivat per la militància política del seu president, aquest no s'està de fer una crida al diàleg a fi i efecte de resoldre el conflicte territorial. Diu el TC “*los problemas [...] derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su*

⁹⁶¹ L'esperança queda palesa en el citat informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre la sentència. La indiferència és fàcil de copsar en la lectura d'articles en premsa de diversos especialistes com ara Bossacoma, Pau “Que diu el TC? Res de nou!”, *Ara*, 28 de març de 2014.

⁹⁶² Vegeu l'*Informe sobre la Sentència del Tribunal Constitucional...* Cit. Pàg. 11.

⁹⁶³ Corretja, Mercè. “El fundamento democrático del derecho de los catalanes a decidir”. A Caggio, Jorge i Ferrauolo, Gennaro (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata. 2016. Pàg. 74-75.

⁹⁶⁴ Tajadura, Javier. “La STC 42/2014, de 25 de marzo...” Cit. Pàg. 64. De fet, en el treball citat, Tajadura fonon el dret a decidir amb el dret d'autodeterminació i desacredita la postura del TC en base, precisament, a que el Tribunal fa una distinció -o sembla ser que fa un distinció- al considerar l'exercici del dret a decidir compatible amb la Constitució. Tajadura escriu: “*En la Declaración “el derecho a decidir” es lo que es, un eufemismo para referirse al derecho de autodeterminación o al de secesión. Ese y no otro es su verdadero significado y alcance*”. Pàg. 71.

estatus jurídico no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución. Por ello, los poderes públicos, y muy especialmente los poderes territoriales, que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el dialogo y a la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito” (FJ 4).

El paràgraf, que hem volgut reproduir en la seva literalitat, no deixa de tenir un punt de cinisme. En la memòria col·lectiva de bona part de la societat catalana encara estava viu el record del paper del TC en l'afer estatutari. En aquest afer la responsabilitat del desprestigi del Tribunal a causa de la seva pròpia actuació va ser majúscul; sobretot tenint en compte que aquesta actuació es va produir precisament després d'un diàleg interparlamentari i un referèndum en la part del territori afectada que venia a resoldre una controvèrsia territorial. El diàleg –ara demanat per un dels actors causants del conflicte– s'havia produït entre governs, entre parlaments; això que el TC en diu poders públics territorials. El resultat d'aquest diàleg havia estat ratificat per un mecanisme radicalment democràtic. Pérez Royo ho recordava en un article del qual en reproduïm un fragment: “[...] cap amenaça estaria gravitant sobre la nostra integritat territorial si el TC no hagués vulnerat la Constitució i hagués respectat el pacte tancat entre el Parlament de Catalunya i el Congrés de Diputats, conformat a continuació per les dues cambres constitutives de les Corts Generals i ratificat finalment pels ciutadans de Catalunya en referèndum⁹⁶⁵”.

Deixant de banda la responsabilitat del TC en el sorgiment del moviment independentista, el que resulta veritablement rellevant en el trànsit del 2013 al 2014, és que el TC sembla voler obrir o, si més no, protegir un espai de deliberació, discussió i debat polític a l'epicentre del qual es situï el dret a decidir. És a dir, refusa una suposada inconstitucionalitat del debat polític i en defensa la seva legitimitat, inclús avala la seva legalitat. L'aspiració d'un referèndum és legal i és legítima, sembla voler dir. Però la restitució del diàleg polític cassa malament amb l'admissió a tràmit del recurs; tot i això no pot ser menystinguda. En resum, el TC sembla voler impulsar un espai de diàleg polític, allunyant-lo de la presumpció d'inconstitucionalitat, però reservant-se un paper de fiscalitzador del debat o de garantia de legalitat del mateix⁹⁶⁶.

⁹⁶⁵ Pérez Royo, Javier. “La responsabilitat del Tribunal Constitucional”. *Ara*, 24 de setembre de 2017.

⁹⁶⁶ Vegeu en aquest sentit el treball especialment valuós sobre la naturalesa del TC com a “facilitador” a Arbós, Xavier. “El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la STC 42/2014”. *Instituciones de*

10.5.3.- *El control de constitucionalitat del procés.*

Un dels efectes més importants de la STC 42/2014, de 25 de març, és que estem davant de la primera resposta de les institucions estatals als plantejaments de les institucions catalanes de voler impulsar un procés a partir del qual els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya expressarien, en forma de consulta o referèndum, el marc de relacions que voldrien amb l'Estat espanyol. Certament la resposta que ofereix el TC és una resposta jurisdiccional, però ho és en la mesura que el Govern de l'Estat ha decidit que sigui el Tribunal –i no l'executiu o el legislatiu espanyol– l'interlocutor amb les institucions catalanes; ja sigui Govern de la Generalitat o Parlament. Fruit de tot plegat és que de la STC 42/2014 se'n deriven importants conseqüències, sobretot polítiques però no només polítiques, que afectaran plenament al procés sobiranista català d'ara en endavant.

La primera, tal i com apunta Eduard Roig, és “el sorgiment d'un control jurídic de constitucionalitat del procés⁹⁶⁷”. Aquest control estarà present en totes i cada una de les actuacions projectades des de les institucions catalanes, de forma que l'efecte buscat pel TC amb la creació d'un espai de debat polític amarat de legalitat, però no exempt de línies vermelles, es transforma en un debat únicament i exclusiva jurídic. Més i tot, en una qüestió purament de constitucionalitat⁹⁶⁸. La sentència, doncs, confirma la juridificació del procés que buscava el Govern de l'Estat espanyol d'ençà de la victòria a les eleccions generals de 2011 i la col·locació de magistrats afins al TC. La segona conseqüència, en certa mesura causa-efecte de la primera, és que tant el Govern de la Generalitat com el Parlament de Catalunya, en la seva condició d'impulsors institucionals del procés, intentaran canalitzar l'exercici del dret a decidir per canals constitucionalment viables, cercant un efecte legitimador, tant del dret a decidir com dels vehicles a través dels quals projectar-ne el seu exercici⁹⁶⁹. En aquesta recerca de la

Derecho Parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco. 2016. Pàg. 21 i ss.

⁹⁶⁷ Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” Cit. Pàg. 31.

⁹⁶⁸ La juridificació del procés comporta, de retruc, la juridificació també dels seus elements més transcendents, tal i com emfatitza Ridao, Joan. “La juridificació del derecho a decidir en España”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 91. 2014. Pàg. 91 i ss. No comparteix aquest paper ni Fossas, Enric. “Interpretar la política...”. Cit. Pàg. 298, ni Arbós, Xavier. “El Tribunal Constitucional...” Cit. Pàg. 37.

⁹⁶⁹ En aquest sentit -de recerca de la legitimitat i de voluntat de legalitat- es desplegaran les dues accions impulsades des del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya durant l'any 2014: (1) la

legalitat també hi haurà una clara voluntat de superació del control de constitucionalitat; voluntat que no trobarà una resposta satisfactòria i que, com acabarem veient, comportarà alternar la via constitucional amb la justícia penal.

proposició de Llei Orgànica de delegació en la Generalitat de Catalunya de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya presentada pel Parlament al Congrés dels Diputats el 17 de gener de 2014, debatuda i refusada, com s'explicarà en el següent capítol, el 8 d'abril de 2014 i (2) Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana.

CAPÍTOL 11.

Any 2014. Cap a un exercici efectiu del dret a decidir: el 9N.

En el capítol anterior hem fet referència a aspectes –sobretot la STC 42/2014, de 5 de març– que efectivament es viuen l’any 2014. Les hem comentades dins el capítol que narra l’any 2013 alterant, així, l’ordre cronològic que ens havíem proposat per una qüestió de coherència amb els fets: la resolució del TC és directament tributària de la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya. Al analitzar la segona havíem de fer esment a la primera. Però hi ha dues qüestions més; menors tal vegada, però importants sens dubte: la primera, que el pronunciament del TC en la STC 42/2014 esdevé un parèntesi en quan al to utilitzat –sobretot respecte a la STC 31/2010, però que ja no tornarà a utilitzar més– i la voluntat més o menys conciliadora que contempla el cos de la resolució. La segona –i aquesta tampoc deixa de ser un aspecte menor– és que el TC ha avalat l’exercici del dret a decidir, sempre i quan aquest es porti a terme dins el marc constitucional. O sigui: situa el terreny de joc en la negociació política i no en la permanent utilització de la justícia⁹⁷⁰, malgrat que supedita, una vegada més, la política al dret.

Com tractarem d’explicar, el terreny de joc de la política vindrà marcat per una negativa no només a parlar sobre un referèndum o consulta pactat pel Govern de l’Estat

⁹⁷⁰ La reacció de la premsa; sobretot la premsa catalana, és que el TC ha obert una escletxa en el discurs monolític del Govern espanyol, en la mesura que pel PP l’exercici del dret a decidir és una qüestió de legalitat impossible de portar a terme. Vegeu *Ara*, 2 d’abril de 2014. El titular del reportatge, que signa Oriol March, és prou clarificador: Procés: la batalla jurídica. El *Punt Avui* publica una editorial el 26 de març de 2014, amb el contingut de la STC 42/2014 encara força recent, titulat “Política i togues” en el qual dona compte del límit que imposa la jurisprudència constitucional: un dret a decidir, però tutelat per l’Estat espanyol.

espanyol i el Govern de la Generalitat, si no que vindrà marcat per la negativa a tenir un diàleg sobre aquesta qüestió. Aquesta negativa al diàleg, explicitada per diversos dirigents, ministres i alts càrrecs de l'administració Rajoy, serà una de les estratègies que caracteritzaran al Govern de Madrid. L'altre gran estratègia serà la de continuar judicialitzant el procés. L'any 2014, aquest afany de situar el terreny de joc en les sales de justícia únicament inclourà al Tribunal Constitucional. Però a partir de finals de 2014 i principis de 2015, l'advocacia de l'Estat, l'anomenada Brigada Aranzadi, cedirà el pas a la Fiscalia General de l'Estat. La justícia constitucional es veurà obligada a compartir protagonisme amb la justícia penal. De la politització de la justícia es passarà a la criminalització de la política. Aquest pas comportarà un enduriment de la retòrica política en la recerca del desplegament de la dialèctica de l'enemic amb l'objectiu de transformar una demanda política en un desafiament constitucional susceptible de ser combatut als tribunals de justícia.

11.1.- Any 2014. Els moviments polítics per exercir el dret a decidir.

Els primers símptomes d'aquesta nova realitat política (enduriment del discurs contra el moviment sobiranista) i judicial (voluntat de superar la via constitucional per encetar la penal) els tindrem, precisament, a principis de 2014. Concretament el 20 de març de 2014 el diari *Ara* publica un reportatge sobre els moviments de certs sectors mediàtics i polítics amb epicentre a Madrid que demanen la il·legalització de l'ANC⁹⁷¹. Els dies posteriors a la STC 42/2014 destaquen per la necessitat d'aprofitar la finestra d'oportunitat oberta per la justícia constitucional. La voluntat d'oferir una sortida política al procés engegat a Catalunya amb l'objectiu d'exercitar el dret de decidir, democràticament i a través d'un procés de participació ciutadana, el futur polític, passa per explotar políticament les opcions que ofereix la Constitució. Una de les més factibles –perquè ja ha estat assajada en altres ocasions– passa pel Congrés dels Diputats. La voluntat és activar el mecanisme de delegació de la competència per

⁹⁷¹ L'*Ara* de 20 de març de 2014 publica un reportatge titulat: "L'ANC en el punt de mira". Signat per Oriol March, el reportatge es fa ressò del full de ruta de l'ANC on dissenya escenaris per exercir el dret a decidir. Concretament, el reportatge cita com a escenaris plausibles: consulta pactada amb l'Estat, consulta amb la llei catalana, convocatòria d'eleccions plebiscitàries i declaració d'independència. El ressò del full de ruta va arribar als sectors més refractaris al diàleg, com l'*ABC*, *La Razón* i veus significades amb l'extrema dreta del PP, que en demanaven iniciar els tràmits per il·legalitzar l'entitat, aleshores presidida i liderada per Carme Forcadell.

convocar i celebrar un referèndum per la via de l'article 150.2 CE, analitzada en el capítol 5 d'aquesta treball⁹⁷².

El polític Carles Boix va publicar un article el mateix dia que el Congrés dels Diputats havia de debatre sobre la sol·licitud de la Generalitat d'exercir la competència delegada de celebrar un referèndum. Boix explicava que tot depenia de la voluntat política⁹⁷³. “[...] La consulta, tant en el termes en què es planteja (conèixer l'opinió dels ciutadans de Catalunya sobre el futur estatus polític del país) com per l'actitud de les nostres institucions (disposades a negociar amb Espanya el mandat rebut a la consulta), és plenament legal. Aquesta legalitat (...) ha estat confirmada pel Tribunal Constitucional en la seva última sentència del 25 de març”. Però el polític de la Universitat de Princeton no defuig del que és la realitat política: “[...] el camí que ha obert el TC és estretíssim. En primer lloc perquè el Tribunal crida al diàleg entre institucions, però ho fa en uns termes molt menys enfàtics que els utilitzats pel Tribunal Suprem del Canadà en la seva opinió sobre el Quebec (una opinió que el TC espanyol esmenta explícitament). En segon lloc, perquè subratlla que el procés de decidir (independentment dels objectius a assolir) passa per respectar els procediments de reforma constitucional de manera “inexcusable””.

Aquest és el camí que semblava explorar la Generalitat de Catalunya quan va sol·licitar la delegació de la competència per la celebració d'un referèndum que possibilités exercir el dret a decidir dins el marc constitucional espanyol⁹⁷⁴. D'acord

⁹⁷² Capítol 8.4: vies jurídiques per l'exercici del dret a decidir dins el marc constitucional espanyol; dins aquesta capítol vegeu apartat 8.4.2: La delegació de competències de l'article 150.2 CE. Celebració del referèndum per la Generalitat de Catalunya.

⁹⁷³ De fet, aquesta expressió donava títol a l'article. Vegeu Boix, Carles. “Voluntat política”. *Ara*, 8 d'abril de 2014.

⁹⁷⁴ No està de menys recordar que aquesta petició de delegació de la competència per dur a terme un referèndum es va cursar en compliment de la Resolució 479/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'acordava presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de Llei Orgànica per delegar a la Generalitat de Catalunya la competència per autoritzar, convocar i dur a terme un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, la qual estableix en el seu article únic:

“1.-Es delega a la Generalitat de Catalunya la competència per autoritzar, convocar i dur a terme un referèndum consultiu perquè els catalans es pronunciïn sobre el futur polític col·lectiu de Catalunya, en els termes que s'acordin amb el Govern de l'Estat i amb les condicions que estableixen els apartats 2, 3 i 4.

2.- El referèndum s'ha de convocar i dur a terme abans que no finalitzi l'any 2014, i no pot coincidir amb períodes electorals ni amb una data d'alt contingut simbòlicopolític.

3.- La convocatòria del referèndum, l'ha de fer el Govern de la Generalitat.

4.- El procediment per a fer el referèndum i les seves garanties són els que determinen la legislació dels processos referendaris i electorals i, si s'escau, el decret del Govern de la Generalitat que convoqui el referèndum”.

amb l'article 150.2 CE, la transferència o delegació de la competència es sol·licita directament per la Comunitat Autònoma a les Corts Generals. Així ho preveu, també, l'article 87.2 CE; fet que acaba derivant en tramitació d'una proposició de llei a la Mesa del Congrés dels Diputats i que serà debatuda en el plenari de la cambra. Aquest debat es va celebrar el 8 d'abril de 2014. El moviment sobiranista català explorava, doncs, una via per exercir el dret a decidir en sintonia amb el camí traçat per la STC 42/2014. La voluntat de compliment de la legalitat constitucional estava en la base de la reivindicació catalana; fet que s'oblidarà en la fase final del procés, quan aquest esdevingui unilateral en veure totes les opcions i vies d'exercici políticament i jurídicament tancades.

11.2.- Tramitació de la sol·licitud a l'Estat espanyol per la delegació de la competència per la celebració d'un referèndum a la Generalitat de Catalunya.

Comencem pel final. El resultat de la votació per delegar a la Generalitat de Catalunya la competència per autoritzar, convocar i dur a terme un referèndum sobre el futur polític de Catalunya va ser de majoria qualificada⁹⁷⁵. La delegació de la Generalitat la van encapçalar els diputats al Parlament de Catalunya Jordi Turull, Marta Rovira i Joan Herrera. Tots tres van intervenir en la sessió plenària celebrada al Congrés dels Diputats en la defensa del projecte de Llei i del mandat rebut en virtut de l'aprovació de la Resolució 479/X del Parlament de Catalunya. Val a dir que en el debat van participar tots els grups parlamentaris amb presència a la Cambra. Ens interessa destacar els motius –principalment però no només– utilitzats pel president del Govern espanyol destinats a justificar la decisió de no delegar la competència. La defensa d'una legalitat constitucional tancada, sense marge de maniobra política, situa la reivindicació catalana dins una democràcia legalista que no ofereix cap altre alternativa que no sigui la judicial. El debat és, doncs, si la demanda impulsada des de les institucions catalanes és o no legal.

⁹⁷⁵ El resultat va ser de 299 vots en contra –els del PP, PSOE, UPyD, UPN, Foro Asturias i Coalició Canària–, 47 vots a favor –Izquierda Plural, CiU, PNB, BNG, Amaiur, ERC, Compromís i Geroa Bai– i una abstenció: la d'un diputat de Coalició Canària.

11.2.1.- *Problema de legalitat o de voluntat política?*

Com s'ha anticipat, d'entrada el president del Govern situa el debat en termes de legalitat i no de política. “[...] *Intervengo para reiterar algo que todos los ciudadanos saben, incluso quienes han defendido hoy aquí esta iniciativa: que no hay democracia sin ley*⁹⁷⁶”. Acte seguit situa el marc del debat en la llei, però també en una dimensió sentimental, pròpia del nacionalisme conversador espanyol⁹⁷⁷. Però Mariano Rajoy, a mesura que avança la seva intervenció, centra la negativa a delegar la competència per celebrar referèndums en impossibilitat legal de poder fer i no es mou d'aquesta premissa: “[...] *Señores representantes del Parlament de Cataluña, señorías, esto es lo que dice la ley. Yo, como presidente del Gobierno, estoy obligado a cumplir la ley, y no me pidan que deje de hacerlo. Pídanme otra cosa, pero no me pidan que incumpla la ley. No me pidan que me salte la soberanía nacional. Yo estoy obligado a cumplir la ley, y todos los que están aquí también están obligados a cumplir la ley*⁹⁷⁸”. Aquest és, doncs, el marc mental i polític del president: el marge polític del qual disposa respon a allò que és legal segons una lectura tancada i restrictiva d'aquest marc.

I diem que la lectura és tancada i restrictiva, perquè en un moment del debat arriba a reconèixer el dret a decidir, ha acceptar-lo però únicament i exclusivament circumscrit al poble espanyol: “[...] *Señorías, el derecho a decidir sobre su futuro político lo tiene el conjunto del pueblo español y no solo una parte del mismo*⁹⁷⁹”. De fet, aquesta idea la repeteix sovint al llarg de la intervenció. Igual que la idea, repetida insistentment per Rajoy, sobre la impossibilitat legal de delegar la competència que demana la Generalitat de Catalunya. Però aquest aspecte no és cert: no es pot dir que una facultat que ja ha estat delegada en altres ocasions –per exemple, per aprovar l'Estatut de 2006 mitjançant referèndum convocat per la Generalitat– no pugui ser

⁹⁷⁶ Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 192. 8 d'abril de 2014. Pàg. 11.

⁹⁷⁷ “[...] *Este es el marco del debate, que no es solo de leyes, señorías, también de sentimientos*”. Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 192. 8 d'abril de 2014. Pàg. 11.

⁹⁷⁸ Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 192. 8 d'abril de 2014. Pàg. 13.

⁹⁷⁹ Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 192. 8 d'abril de 2014. Pàg. 13. Val a dir que en termes molt similars, per no dir quasi idèntics s'expressa, en la seva intervenció, el portaveu de l'altre gran partit d'àmbit espanyol: Alfredo Pérez Rubalcaba del PSOE.

delegada; com tampoc és pot afirmar, sense caure en error, que la convocatòria del referèndum no usurpa cap funció al titular de la sobirania, ni trenca cap unitat. Un referèndum convocat per conèixer la voluntat de la ciutadania de Catalunya sobre la seva pertinença a l'Estat espanyol té caràcter consultiu. I del caràcter consultiu no se'n deriva un dret de secessió unilateral⁹⁸⁰.

Tornem a l'inici del punt d'aquest treball al afirmar que, a parer nostre, aquesta és una qüestió, talment hem vist que ho escrivia Carles Boix, de voluntat política. Però també aquesta afirmació és refusada per Rajoy; que nega, en aquest sentit, caràcter polític de la problemàtica subjacent a la petició impulsada pel Parlament de Catalunya. Ho fa amb aquestes paraules: “[...] *No se trata de una cuestión de voluntad política, ni de flexibilidad, ni de hallar un punto de encuentro, ni de que cedamos más o menos. No es algo que podamos resolver el señor Mas –aunque hubiera venido hoy- y yo con un café; aunque tomáramos quinientos nos seguiría faltándonos lo que no tenemos: la potestad que la Constitución nos niega*”⁹⁸¹. Es troba a faltar per part del President del Govern –i més en el marc d'un discurs tant legalista– una referència a la STC 42/2014, coneguda tot just catorze dies abans, ni un sol esment a la legalitat dels actes preparatoris o a la licitud dels posicionaments polítics contraris a la Constitució, però que respecten els processos vehiculadors de voluntats col·lectives expressades amb mecanismes legals. També es troba a faltar una menció al diàleg o a la realitat del problema que porta a la Generalitat a engegar el tràmit parlamentari⁹⁸².

És interessant copsar com en la intervenció que fa el portaveu de l'altre gran partit polític d'àmbit estatal, Alfredo Pérez Rubalcaba, sí reconeix la existència d'un problema polític: “[...] *¿existe un problema? Sí, existe un problema. Coincidimos con los proponentes en que hay un problema de relaciones entre Cataluña y el resto de España, existe ese problema. (...) Ustedes traen aquí una propuesta que es el derecho a*

⁹⁸⁰ Aquesta és la idea que expressen els professors Barceló, Mercè i Bernadí, Xavier. “L'article 150.2: una via constitucionalment adequada”. *Ara*, 18 de febrer de 2014.

⁹⁸¹ Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 192. 8 d'abril de 2014. Pàg. 13.

⁹⁸² Interessa fer referència a un article publicat pel professor Josep Maria Vilajosana a les planes de *El País*, el 5 d'abril; és a dir, tres dies abans de la celebració del plenari al Congrés dels Diputats, titulat “La interpretación del derecho a decidir”. En aquest article Vilajosana fa referència a la recent jurisprudència del TC –concretament, la novetat que suposa la STC 42/2014– afirmant que el TC “[...] *recuerda el cauce oportuno para dirimir un problema político en democracia: la negociación y el diálogo sin prejuicios (...). Será difícil, pues, seguir escudándose en la Constitución para negar la evidencia: la falta de voluntad política, y no la Constitución, es el verdadero escollo del llamado proceso soberanista*”.

*decidir; en otras palabras, votar sobre el futuro político de Cataluña*⁹⁸³”. El problema que agreuja el *problema* al qual fa referència Pérez Rubalcaba, és que ell –talment com passa amb Rajoy– no fa cap proposta alternativa. No ofereix solució o possible solució al problema que ell mateix denuncia. Recolza tàcitament, malgrat el reconeixement de la dimensió política de la problemàtica que genera la demanda de les institucions catalanes, la democràcia legalista que defensa el Govern de Mariano Rajoy. I això comporta una conseqüència que resumeix molt bé el professor Ignacio Sánchez Cuenca: “[...] no puc més que lamentar que fins al moment el PP s’hagi negat a abordar la qüestió i que el PSOE s’oposi a la celebració d’un referèndum⁹⁸⁴”.

11.2.2.- *El tractament mediàtic de la negativa del Govern espanyol.*

La principal premsa escrita publicada a Barcelona veu el posicionament del Congrés dels Diputats com una negativa al diàleg. Com un *no* sense cap proposta alternativa i com un menyspreu a les aspiracions dels catalans de decidir el futur polític de Catalunya després del fracàs de la reforma estatutària. “Ni consulta, ni oferta, ni negociació” diu l’*Ara* en portada el 9 d’abril de 2014. L’editorial “S’eixampla la distància” s’expressa amb les següents paraules⁹⁸⁵: “La negativa rotunda del president espanyol, Mariano Rajoy, i del líder del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba, a dialogar sobre el dret a decidir marca un nou punt d’inflexió en la bretxa que separa Catalunya i Espanya. La distància s’eixampla una mica més. El diàleg va ser ahir retòrica buida: cap contraoferta, cap escaleta a una negociació real, cap gest polític més enllà d’una reforma constitucional de la qual s’exclou la consulta. Ahir es va perdre una nova oportunitat”. La crònica política de *La Vanguardia* la signa Jordi Barbeta amb un titular força explícit: “El diàleg no troba via”. En una columna a part, el diari fa referència a la compareixença institucional del president de la Generalitat, Artur Mas, posant èmfasi en la següent frase: “La mà estesa dels catalans no ha estat corresposta, però, malgrat el no, la nostra mà continua estesa en els propers mesos per arribar a acords”.

⁹⁸³ Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 192. 8 d’abril de 2014. Pàg. 20.

⁹⁸⁴ Sánchez Cuenca, Ignacio. “Una consulta negociada”. *Ara*, 13 de setembre 2014.

⁹⁸⁵ Hem reproduït únicament el fragment de l’editorial “S’eixampla la distància” que surt en portada. Per accedir a l’editorial complert, vegeu *Ara*, 9 d’abril de 2014, Pàg. 3.

Però resulta especialment valuosa, en termes de *realpolític*, l'anàlisi que fa el corresponsal de *La Vanguardia* a Madrid, Enric Juliana. En la crònica titulada "Arriola⁹⁸⁶", el periodista es refereix al discurs de Rajoy i el defineix com "un discurs eixut, sòlid, reglamentista, tècnicament ben construït, amb un missatge perfectament orientat, quan falten vuit setmanes per als comicis de maig, la primera convocatòria electoral de caràcter general que tindrà lloc a Espanya des de novembre de 2011". A parer nostre Juliana esmenta dos elements d'oportunitat política que condicionen el discurs del PP i, de retruc, la resposta del Govern espanyol per afrontar el procés sobiranista. Són dos elements que els manuals de Teoria Política, de Dret Constitucional o de Ciència Política que han intentar teoritzar sobre el dret a decidir i la possibilitat d'exercir-lo en el marc constitucional espanyol no han tingut en compte. Ens aturem per fer un breu anàlisi d'aquests dos elements, atès que condicionen la resposta que ofereix no només el Congrés dels Diputats el 8 d'abril de 2014; també la que caracteritzarà al Govern de l'Estat espanyol en mans del PP.

Aquests elements són, en primer lloc, la visió legalista, reglamentària i normativista que defineix i particularitza al Govern de l'Estat espanyol d'ençà de l'arribada del PP –i concretament de Soraya Sáenz de Santamaria– al Palau de la Moncloa. Allò que en aquest treball hem anomenat Brigada Aranzadi, en el discurs de Rajoy se'ns presenta en la seva màxima expressió: només es pot fer política fins allí on la llei permet. No resulta aliè aquesta dèria legalista per eludir els plantejaments de reforma política, doncs estava molt present en la retòrica dels governs franquistes per no canviar res i que tot continués igual⁹⁸⁷. La premissa era –i continua sent– que tot allò no contemplat en el marc legal és il·legal i, per consegüent, queda fora de la política. L'altre element és la política de partit i no la visió de país.

El partidisme arrossega al Partit Popular a protegir-se creant una cortina de fum amb tot allò que té a veure amb el procés sobiranista català. Com tractarem d'analitzar

⁹⁸⁶ Enric Juliana fa referència al sociòleg sevillà Pedro Arriola, consultor i assessor polític de capçalera del Partit Popular duran els governs Aznar i Rajoy; inclús en els temps del PP en l'oposició en l'època del govern Zapatero. Vegeu Juliana, Enric. "Arriola", *La Vanguardia*, 9 d'abril de 2014.

⁹⁸⁷ Com va analitzar Amando de Miguel, la nombrosa presència de lletrats explicava el to jurídicista i la sovintejada apel·lació a l'Estat de dret i, tanmateix, "[...] *la obsesión legalista en los planteamientos de reforma política*". De Miguel, Amando. *Sociología del franquismo...* Cit. Pàg. 38-39. Aquesta obsessió per la legalitat dels plantejaments de reforma política queda palès, precisament, en la pròpia Llei per a la Reforma Política i en la narrativa que la va acompanyar: *de la ley a la ley*.

més endavant, els cassos de corrupció que aleshores assetgen al PP⁹⁸⁸ –involucrant destacats dirigents de la formació⁹⁸⁹– i la competència que suposarà Ciutadans en l'espai polític de la dreta nacionalista, esdevindran dos flancs polítics contra els quals la formació popular lluitarà servint-se dels rèdits –electorals, polítics i discursius– que el procés català li oferirà a l'Estat espanyol malgrat que, com també es veurà, aquesta estratègia el transformarà en una força residual a Catalunya.

Ens serveix aquest parèntesi per retornar a l'arena política posterior al debat del Congrés dels Diputats i anterior a les eleccions al Parlament Europeu. Començarà a albirar-se una certa estratègia de la crispació que serà alimentada, bàsicament, per partits residuals a Catalunya o amb una expectativa electoral molt a la baixa com el PSC⁹⁹⁰. L'afer del llavors líder del PSC, Pere Navarro, vinculant una agressió d'una veïna de Terrassa a la dinàmica d'enfrontament encetada pel procés sobiranista, serà pioner. Aquesta etapa de la crispació començarà a alimentar el discurs de l'enemic o la retòrica de l'enfrontament a causa de les reivindicacions impulsades pel moviment sobiranista català. Pel que fa al procés sobiranista català, en les eleccions europees el dret a decidir amb prou feines tindrà espai per penetrar en el debat públic. Però per la política espanyola les eleccions europees esdevindran un punt de ruptura vital: com assenyala Carles Castro, els dos grans partits espanyols –PP i PSOE– que durant la darrera dècada havien assolit resultats entorn al 40% del sufragi en els comicis

⁹⁸⁸ El procés sobiranista català transcorre paral·lel als cassos Gurtel, Noos, Palma Arena (on es veu involucrada la Casa Reial), entre d'altres. La possibilitat de centrar el debat sobre el procés o de fixar un enemic comú, fa que no es parli d'altres temes que perjudicarien la imatge del govern espanyol.

⁹⁸⁹ Les personalitats més rellevants que s'han vist involucrades en casos de corrupció són l'exministre Rodrigo Rato, l'expresident de Bankia Miguel Blesa, l'expresident de les Illes Balears Jaume Mates, el tresorer i senador del Partit Popular Luís Bárcenas i el també tresorer Alvaro Lapuerta, l'exministre Francisco Álvarez Cascos, l'exministre Ana Mató, l'expresident de les Corts valencianes Juan Cotino, l'exconseller de la Comunitat Valenciana Rafael Blasco, el secretari general del Partit Popular valencià Ricardo Costa (que en el Judici de la trama Gurtel al País Valencià, va confesar que el PP s'havia finançat amb diner negre i que el responsable era l'expresident de la Generalitat, Francisco Camps), l'expresident de la Comunidad de Madrid Ignacio González i els exconsellers de la Comunidad de Madrid Francisco Granados i Alberto López Viejo, l'expresident de la Diputació de Castelló Alberto Fabra, l'alcaldesa –i el dia de la seva mort, senadora– Rita Barberà, i molts alcaldes i regidors, principalment de l'àrea de la Comunitat de Madrid i del País Valencia, entre d'altres.

⁹⁹⁰ Crida l'atenció, en aquest sentit suara exposat, el titular del diari *Ara*, de 30 d'abril de 2014: "L'estratègia de la crispació". Arran d'una agressió al primer secretari del PSC, que aquest associa al procés sobiranista català, s'hi sumen a l'estratègia PP, C's i UPyD. La denúncia de Navarro genera malestar en la política catalana; fins i tot en sector allunyats al dret a decidir. Josep Ramoneda, a "Política i frivolitat", *Ara*, 30 d'abril de 2014, es pregunta ¿Sap Pere Navarro que si l'agressió no té res a veure amb la política haurà de plegar? De fet, Pere Navarro acaba plegant el 12 de juny de 2014 al comprovar que no té prou suports per refer l'executiva del PSC al retirar-li, el barons socialistes, el seu suport.

europaus, aquell 25 de maig de 2014 van perdre quasi la meitat del seu capital electoral⁹⁹¹.

Efectivament: les eleccions europees de 2014 van significar un punt de ruptura en el sistema polític espanyol. El creixement de Ciutadans per la dreta i de Podem per l'esquerra, més la victòria d'ERC a Catalunya, per primer cop d'ençà de la recuperació de les institucions el 1979, va precipitar la renúncia del Rei Joan Carles en favor del seu fill per tal de revitalitzar una monarquia assetjada per escàndols de tota naturalesa. La coronació de Felip VI va esdevenir l'excusa per reactivar el règim democràtic sorgit de la Transició.

11.3.- El procés de participació ciutadana del 9N. Preparació, execució i conseqüències en la jurisdicció constitucional.

L'estiu de 2014 transcorre marcat per dos esdeveniments que omplen els principals titulars de la premsa catalana i espanyola. El primer es produeix el 25 de juliol de 2014, quan Jordi Pujol confessa, mitjançant una carta, que va amargar durant més de trenta anys una herència a l'estranger que mai va declarar al fisc espanyol. A partir d'aquesta confessió, les notícies sobre l'origen dels diners i l'import real es transformen en el serial de l'estiu. El segon és el procés de participació ciutadana convocat pel Govern de la Generalitat amb el suport de diversos partits polítics pel 9 de novembre de 2014. Aquest procés, malgrat que estava convocat molt abans de l'estiu, va anar agafant volada a mesura que les etapes –negativa del Govern espanyol de delegar la competència per dur a terme un referèndum i les eleccions europees– es van anar cremant. La darrera es va produir el 30 de juliol de 2014, quan el president de la Generalitat i el president del Govern espanyol es van citar a la Moncloa amb un resultat negatiu: Rajoy, van assenyalar les cròniques periodístiques del 31 de juliol, va insistir que la consulta que volia celebrar Mas era il·legal, però no va plantejar cap oferta alternativa per a Catalunya⁹⁹².

⁹⁹¹ Castro, Carles. *El poder catalán en su laberinto. Viaje electoral a la destrucción de un oasis político*. Barcelona: Economía Digital. 2018. Pàg. 171.

⁹⁹² Vegeu la portada del diari *Ara*, de 31 de juliol de 2014: Mas a Rajoy: l'únic pla és votar. La crònica de les pàgines interiors revela un "acord de Mas amb Rajoy per salvar el diàleg entre governs fins el 9N".

No serà fins passat l'estiu que es desplegaran dos relats polítics diferents al voltant de la consulta que el govern de la Generalitat ja havia convocat. L'Estat espanyol centrarà la seva narrativa en la il·legalitat de la convocatòria. En aquest sentit, desplegarà un relat a partir d'un l'allau de declaracions de membres del Govern de l'Estat afirmant que la consulta no es celebrarà, sense concretar com s'evitarà la votació; tot i que el recurs al TC sembla el mecanisme que presenta major efectivitat de tots. El govern de la Generalitat, empès per l'èxit de la diada⁹⁹³; per una diada que es transforma en un clam per votar, es veu legitimat i decidit a tirar endavant la consulta. Així ho expressen líders d'opinió en diversos mitjans⁹⁹⁴. I és en aquest moment del relat construït des del bàndol favorable a la consulta que sorgeixen veus que comencen a parlar de desobediència⁹⁹⁵.

Tanmateix, com es veurà a continuació, el curs polític que engega el setembre de 2014 vindrà marcat no només per la consulta del 9N; també tindrà la seva transcendència, sobretot per reforçar el discurs legitimista del govern de la Generalitat i de les forces polítiques que li donen suport en la celebració de la consulta el referèndum que ha de celebrar Escòcia el 17 de setembre. L'actitud del Regne Unit per facilitar el referèndum d'autodeterminació d'Escòcia esdevé el marc polític de referència a partir del qual traçar un exercici comparatiu per valorar el tarannà democràtic i la predisposició al diàleg dels dos Governos, el de David Cameron i el de Mariano Rajoy⁹⁹⁶.

⁹⁹³ La diada de l'11 de setembre de 2014 esdevé un clam que sembla interpel·lar a Madrid perquè s'avingui a deixar celebrar la votació del 9N. "El carrer no afluixa la pressió pel 9N" titula el diari *Ara* el 12 de setembre de 2014. "Una V massiva per la consulta" titula *La Vanguardia*. Els comentaris que acompanyen als titulars són prou significatius dels missatges de la diada: "Clam de centenars de milers de catalans amb una senyera humana d'11 km per votar el 9N", "Artur Mas interpel·la de nou al Govern de Rajoy perquè negociï la convocatòria.

⁹⁹⁴ Un exemple és el de l'exconseller Joan Manel Tresserras. Aquest publica "No demanem permís per votar". *Ara*, 18 de setembre de 2014. Concretament afirma "[...] El punt definitiu d'afartament majoritari i el punt d'inflexió en la mobilització sobiranista va prendre com a referència, doncs, la il·legitimitat del TC i de les seves actuacions. Resultaria ara grotesc, al cap de quatre anys i d'un procés sostingut i creixent d'autoorganització ciutadana sense precedents, que alguns des de Catalunya –i, més encara, des del seu Govern– plantegessin com a possible motiu de renúncia a la consulta del 9 de novembre un pronunciament desautoritzador d'aquell mateix TC".

⁹⁹⁵ Vegeu Ramoneda, Josep. "La virtut de la prudència". *Ara*, 3 de setembre de 2014; Roig, Xavier. "Referèndum: el que m'agradaria". *Ara*, 12 de setembre de 2014; Serrano, Jordi. "Desobediència civil". *Ara*, 13 de setembre de 2014; Tubella, Imma. "Senyor President". *El Punt Avui*, 17 de setembre de 2014.

⁹⁹⁶ L'editorial del diari *Ara* del 20 de setembre de 2014 titulat "Les lliçons de Cameron i Salmond", fa un breu anàlisi del referèndum escocès des d'una òptica catalana i espanyola, arribant a la següent conclusió: "Vist des de Catalunya, el referèndum escocès provoca enveja i és, alhora, un estímul. Vist des d'Espanya (...) hauria de fer reflexionar: després de l'experiència exemplar del Regne Unit, costarà molt seguir bloquejant la voluntat catalana de decidir el seu propi futur polític". *La Vanguardia*, de 21 de setembre de 2014, publica un reportatge titulat "la qüestió catalana: la proposta dels especialistes" on es recull el parer

Serà en aquest marc del full de ruta derivat, en bona mesura, de l'acord de governabilitat o Pacte per la Llibertat entre CiU i ERC, que es forjaran els dos pronunciaments més rellevants del Parlament de Catalunya: la Resolució 742/IX (recordem que s'instava al Govern a celebrar una consulta prioritàriament dins la propera legislatura) i la Resolució 5/X de declaració de sobirania i del dret a decidir. En aquest sentit el primer pas per possibilitar la consulta ciutadana del 9N és l'aprovació de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana.

Com s'ha dit abans, l'aprovació de la llei anirà acompanyada de les primeres notícies al voltant d'una estratègia repressiva del Govern de l'Estat espanyol per intentar aturar la consulta; inclosa la via penal o les mesures extraordinàries previstes a l'article 155 CE⁹⁹⁷. La recerca de paral·lelismes entre la convocatòria del 9N i el referèndum d'Escòcia, no aconsegueixen el ressò internacional que el president de la Generalitat hauria volgut. Però resulta indubtable que el plantejament del 9N assoleix i assolirà una importància política sense precedents. Política, però també judicial, atès que, com es veurà a continuació, a la intervenció de la justícia constitucional se li sumarà la participació de la jurisdicció penal. És per la importància que acabarà assolint el 9N que interessa analitzar-lo, tant des de la vessant jurídica com política, sense renunciar a fer-ho des de la seva vessant mediàtica.

11.3.1.- *Decret 129/2014, de 27 de setembre, de convocatòria del 9N.*

Per tal de veure el component litúrgic de la convocatòria, aquesta va tenir lloc el dissabte 27 de setembre de 2014. El president de la Generalitat va rubricar el decret 129/2014, mitjançant el qual convocava els catalans a votar el 9 de novembre de 2014 sobre "el futur polític de Catalunya". L'escenari era el saló Verge de Montserrat,

dels següents professors: els sociòlegs José Luis Álvarez i Salvador Cardús, els historiadors Enric Ucelay, Jordi Canal i Xavier Casals, la filosofa Victòria Camps, el periodista Josep Ramoneda i els politòlegs Joan Subirats, Ferran Requejo, Joan Antón Mellón, Lluís Orriols, Jordi Matas, Ignacio Lago i Joan Botella. Les solucions que aporten els experts són diverses, però com destaca el periodista i analista del diari, Carles Castro, només depenen del diàleg i totes reclamen voluntat política.

⁹⁹⁷ La portada del diari *Ara* del divendres 26 de setembre de 2014 (el dia abans de signar el decret de convocatòria del 9N) és prou il·lustrativa de la deriva judicial que comença a agafar la convocatòria del 9N. El títol en gran diu: "9-N, comença la batalla legal". Encapçala les planes interiors de política el següent titular: "Mas activarà el pols legal amb l'Estat a 43 dies de la consulta. Signa demà el decret del 9-N i tindrà uns dies per desplegar la logística abans que actuï el TC".

avantsala del despatx del president, al Palau de la Generalitat. Signat el decret i lliurada l'estilogràfica Inoxcrom al Museu d'Història, el president es va adreçar en castellà als ciutadans espanyols per defensar la consulta. Quatre màximes del procés: (1) àmplies majories socials expressades amb multitudinàries manifestacions en favor del dret a decidir, (2) consens polític, (3) recerca constant del diàleg i (4) respecte als marcs legals existents. El text del decret era fruit de l'encaix legal construït pels serveis jurídics del govern d'acord amb la darrera resolució del TC; però les expectatives d'impugnació davant el Tribunal era tant altes que ja estaven assumides⁹⁹⁸.

Destaca, en aquest sentit, l'informe del Consell de Garanties Estatutàries. Per referir-se a la legalitat de l'objecte de la consulta, el Consell va fer una interpretació extensiva tant de la Constitució com del bloc de constitucionalitat. Va partir de la base que més enllà dels referèndums existeixen altres formes d'obtenir el parer de la ciutadania en matèries rellevants. Tanmateix, no consta avui en l'ordenament jurídic espanyol cap obstacle, veto o prohibició per poder consultar determinades matèries per part d'un ens dotat d'autonomia política. Aquesta concepció oberta responia a l'aplicació del principi democràtic i esdevenia totalment compatible amb la recent doctrina del TC expressada a la sentència 42/2014, de 25 de març, que reconeixia la capacitat d'implementar actes preparatoris previs a tota reforma constitucional. Per molt que aquests canvis –deia el TC– suposessin un canvi de l'ordre establert mitjançant l'exercici del dret a decidir.

Després de la publicació de la Llei 10/2014 al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, el president Mas va signar, de forma solemne, el Decret 129/2014, de 27 de setembre, de convocatòria de consulta popular no referendària sobre el futur polític de Catalunya. L'acte administratiu, de poca vida útil, contemplava la posada en marxa del procés consultiu d'acord amb els requisits procedimentals previstos al capítol II de la llei. No deia res del títol III, relatiu als processos de participació ciutadana. Vuit articles, una disposició final i dos annexos (regles específiques de la consulta i memòria econòmica) atorgaven a la decisió del president una transcendència política fina ara mai vista en un decret. L'article 1 convocava a la consulta pel 9 de novembre de 2014 en els termes ja coneguts. L'article 2, segurament el més rellevant en termes polítics, precisava

⁹⁹⁸ “Parapet jurídic per posar més difícil el cop de destrall del TC” diuen les pàgines de política del diari *Ara* de 28 de setembre de 2014. *La Vanguardia* del 28 de setembre alerta, en un reportatge sobre els antecedents judicials del TC en matèria de referèndum que aquest és “Un mur per a les consultes polítiques”.

l'objecte de la convocatòria: “conèixer la opinió de les persones cridades a participar sobre el futur polític de Catalunya”. I també l'objectiu o finalitat: poder “exercir en ple coneixement de causa, la iniciativa legal, política i institucional que li correspon”.

En aquest punt cal fer un parèntesi. El decret, en un intent d'esquivar la declaració d'inconstitucionalitat de l'anomenada declaració de sobirania del Parlament de Catalunya (STC 42/2014, de 25 d'abril), va canviar l'objecte real de la consulta. La pregunta –segons el decret– s'encaminava a saber com batejava la ciutadania catalana envers una possible reforma constitucional⁹⁹⁹. Era la única forma d'esquivar la doctrina recent del TC; doctrina que, per altra banda, deixava la porta oberta a la implementació “d'actes preparatoris”, com la publicació del mateix decret¹⁰⁰⁰. Per recapitular: a parer nostre –parer que també expressava el CGE– tant el decret com la pròpia llei s'adaptaven al mandat del Tribunal Constitucional expressat, sobretot, a la resolució del mes de març de 2014. Tanquem parèntesi.

L'article 3 del decret feia referència a la pregunta. En realitat eren dos preguntes. La primera: Vol que Catalunya esdevingui un Estat? Dues possibles respostes: sí o no. Només en cas de resposta afirmativa, una segona pregunta: Vol que aquest Estat sigui independent? Dues possibles respostes: sí o no. La fórmula assajada tenia una important virtut: era ser recolzada per una clara majoria parlamentària. Però tot i portar la llavor del consens en la seva formulació, no es podia parlar d'una pregunta simple, tal i com reclamava, per exemple, el CATN¹⁰⁰¹. Els precedents dels referèndums celebrats als

⁹⁹⁹ La via de la reforma constitucional (o tercera via) gaudia aleshores de molts adeptes. Va ser representativa d'aquesta posició la molt comentada conferència que el 9 d'abril de 2014 va fer Miguel Herrero de Miñón al Cercle d'Economia. En aquesta conferència, el pare de la Constitució i membre del Consell d'Estat, va expressar-se en termes no sempre coneguts a Madrid. Entre les frases que va pronunciar destaquen aquelles que reclamaven voluntat política per trobar un encaix singular de Catalunya dins Espanya. O que només els mals juristes creien en la lletra de les lleis. O que no hi havia cap mena de dubte en que Catalunya era una nació i va lamentar-ne la manca de reconeixement. I apuntava una solució: la “mutació constitucional”. Això passava per negociar bilateralment un blindatge de competències territorials, tal i com es va fer amb el règim foral de Navarra de 1981, i sotmetre el resultat a referèndum. Si s'aprovava, traspasar-ho al text constitucional a partir d'una disposició addicional. La simpatia per aquesta solució també tenia adeptes a Catalunya. Duran i Lleida l'havia expressat des de les pàgines de *La Vanguardia* el 23 de setembre de 2013, amb el títol: *Ara consulta! Després?...*

¹⁰⁰⁰ Així ho veu, també, la doctrina constitucionalista que ha seguit els processos judicials del procés sobiranista: És el cas de Bar Cendón: “Tanto la ley como el decreto tratan ahora de soslayar la colisión con la regulación constitucional del referéndum consultivo y cambian la denominación de la consulta a convocar, que pasa a ser denominada, de manera explícita, “consulta popular no referendaria””. Vegeu Bar Cendón, Antonio. “El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: un visión sistemática”. *Teoría y realidad constitucional*. Núm. 37, 1er semestre 2016 (especial monogràfic “La cuestión catalana”). Pàg. 191.

¹⁰⁰¹ Vegeu CATN. *Consulta sobre el futur polític...* Cit.

anys noranta, hi havia un comú denominador que semblava inspirar totes les preguntes¹⁰⁰²: brevetat (formula del subjecte, verb i predicat) i aparició del concepte *independència* o *Estat independent*. Podia afirmar-se, aleshores, que la doble pregunta responia a aquestes característiques. A més de gaudir de la virtut de inclusivitat, atès que incorporava la variable acceptada pels defensors de fórmules federals o confederals o, senzillament, de major autonomia. I, evidentment, la segona pregunta permetia una opció clara en favor dels defensors de l'Estat independent.

En la Ciència Política i el Dret Constitucional comparat hi havia precedents d'aquesta doble pregunta que dibuixava una estructura en forma d'arbre. L'any 2012, Puerto Rico va respondre a dues preguntes. La primera –i binària– sobre si estaven contents amb l'*statu quo*¹⁰⁰³. La segona -dirigida a totes les opcions amb independència del que s'hagués respòs en la primera qüestió- donava a escollir entre una triple opció: quedar-se com estaven, Estat Lliure Associat Sobirà o la independència¹⁰⁰⁴. Barack Obama va manifestar que recolzaria la voluntat democràticament expressada pels Porto-riquenys si existia una clara majoria en favor de la independència¹⁰⁰⁵. Val a dir que no era el primer cop que Puerto Rico celebrava un plebiscit sobre el seu estatus polític. Els precedents dataven de 1967, 1993 i 1998.

L'article 4 del decret regulava les persones cridades a votar: persones majors de setze anys el dia de la votació presencial sempre que tinguin la condició política de catalans. També podien votar els nacionals d'Estats membres de la Unió Europea

¹⁰⁰² Les preguntes formulades en les onades de referèndums celebrats a principis dels anys noranta, hi ha punts de connexió entre elles en el sentit que totes porten la simplicitat en el seus anunciats, a banda, òbviament, de contemplar mots claus en processos d'emancipació com ara *independència*. A tall d'exemple, destaquem les següents preguntes:

Eslovènia, 1990: ¿La República d'Eslovènia hauria d'esdevenir un Estat independent i sobirà?

Croàcia, 1991: ¿Dues butlletes, una de color blau per a la independència i una de color vermell per seguir dins de Iugoslàvia com a estat federal?

Letònia, 1991: ¿Doneu suport a l'estatalitat democràtica i independent de la República de Letònia?

Estònia, 1991: ¿Voleu la restauració de la sobirania de l'estat i de la independència de la República d'Estònia?

Lituània, 1991: ¿Sou favorable a la idea de que l'estat lituà hauria de ser una república democràtica independent?

Uncraïna, 1991: ¿Doneu suport a la declaració d'independència ucraïnesa?

¹⁰⁰³ La primera pregunta era: ¿Está usted de acuerdo en mantener en mantener la condición política territorial actual (Estado Libre Asociado)?

¹⁰⁰⁴ La segona pregunta era: ¿Irrespectivamente de su contestación a la primera pregunta, conteste cual de las siguientes opciones no territoriales usted prefiere? Estado de EE.UU / Estado Libre Asociado Soberano / Independencia.

¹⁰⁰⁵ "Puerto Ricans opt for statehood in referendum". *USA Today*. 7 de novembre de 2012.

inscrits al Registre de la població de Catalunya, sempre i quan acreditin un mínim d'un any de residència continuada immediatament anterior a la consulta. I, finalment, els nacionals de tercers Estats, també inscrits al Registre de la població de Catalunya, que acreditin residència legal continuada de tres anys immediatament anteriors a la consulta. L'article 5 fixava dues modalitats de votació. La primera, presencial ordinària, que seria el 9 de novembre de 2014. La segona, anticipada per dipòsit els dies 20 i 25 d'octubre, ambdós inclosos. Els articles 6, 7 i 8 feien referència a les organitzacions interessades, a les regles específiques de la consulta i a la memòria econòmica, respectivament.

Amb la publicació del decret al Diari Oficial de la Generalitat –segons disposició final– aquest entrava en vigor i la ciutadania catalana quedava emplaçada a votar sobre el futur polític de Catalunya el 9 de novembre de 2014. El ressò internacional del decret no és va fer esperar¹⁰⁰⁶. Tampoc va fer-ho la reacció del Govern espanyol¹⁰⁰⁷. Sembla ser que la impugnació feia dies –molt més abans de saber-se el contingut del decret– que estava redactada. Però més enllà d'aquestes anècdotes de caràcter polític, interessa destacar que tant el Govern de l'Estat, els dos grans partits espanyols, com els principals mitjans de comunicació de la capital, començaven a expressar el rebuig a la consulta ciutadana en termes prebèl·lics. Era un llenguatge dur, a voltes judicialista, molt allunyat del debat estrictament polític¹⁰⁰⁸.

Val a dir que des del punt de vista jurídic les actuacions de la Generalitat comportaven cert risc al moment de ser objecte d'impugnació atès que no tenien l'aparença jurídic-formal necessària per esdevenir objecte de recurs. Com diu Bar Cendón “*Ello iba a forzar al TC a realizar una interpretación ciertamente novedosa o,*

¹⁰⁰⁶ Segons l'*Ara* (28 de setembre de 2014), *The New York Times* destacava que “el líder català convoca un vot per la independència”. La *BBC* explicitava que “el president català signa el decret del referèndum”. El *Financial Times* publicava que “el líder català convoca un referèndum d'independència”. Al *Jazeera* emfatitzava que “Catalunya signa el decret pel vot d'independència”. *Le Monde* anava més enllà: “el president català convoca un referèndum i desafia a Madrid”. *Clarín* afirmava: “Catalunya convoca el referèndum oficialment”. *Rusia Today*: “El president català convoca un referèndum”. I *Público*, “Comença la campanya catalana pel referèndum”.

¹⁰⁰⁷ “Suspensió ràpida, rebuig frontal i oferta de diàleg per al 10-N” titulen les pàgines de *La Vanguardia* el 30 de setembre de 2014. El subtítol: “L'aparell de l'Estat actua sense fissures contra la consulta catalana”. El periodista Enric Juliana destaca “la Brigada Aranzadi al galop” i que “l'organicitat és absoluta”. I afegeix: “El Govern central, els dos grans partits i els principals mitjans de comunicació de la capital s'expressen aquests dies amb una rotunditat que col·loca al Tribunal Constitucional en un paper merament auxiliar en la construcció del relat públic”.

¹⁰⁰⁸ En un reportatge titulat “Cataluña ante el 9-N. La estrategia soberanista”, el diari *El Mundo* es feia ressò que la Fiscalia General de l'Estat estudiava una denúncia contra Artur Mas davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

*quizá, muy forzada del carácter de las medidas adoptadas, a fin de poder considerarlas idóneas para ser impugnadas a través del cauce constitucional previsto al efecto*¹⁰⁰⁹”

11.3.2.- *Suspensió de la consulta del 9N. Els malabarismes jurídics del TC.*

La nit del 29 de setembre, el TC admetia a tràmit la impugnació del govern espanyol. Un TC reunit d'urgència. Una urgència insòlita que fins i tot es va veure obligat a justificar-la: “El TC es conscient de la transcendència constitucional i política de les qüestions plantejades, per la societat espanyola en el seu conjunt i, en particular, per a la catalana” deia una succinta nota de premsa¹⁰¹⁰. La invocació expressa, per part de l'advocacia de l'Estat, tant de l'article 161.2 de la Constitució com dels articles 30 i 77 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, obligava al TC a suspendre cautelarment la consulta. Però el TC, al fer-ho, a parer nostre es va excedir. És a dir, passava a prendre part en el debat jurídic beneficiant a una de les parts. Ho explicava molt bé Xavier Arbós a *Suspensió excessiva, decret arriscat*¹⁰¹¹. Les resolucions del TC publicades al BOE del 30 de setembre de 2014 indiquen que el TC no ha acomplert la màxima prudent que indica que la justícia constitucional ha de limitar al màxim l'efecte de les seves intervencions. En la resolució referida a la llei de Consultes, acorda suspendre “a més dels preceptes impugnats”, “tots els actes i resolucions que hagin pogut dictar-se en la seva aplicació”. En la resolució que acorda suspendre el decret i els annexos, fa innecessàriament extensiva la impugnació a “les restants actuacions de preparació per a la convocatòria de la consulta”.

Però en aquesta ocasió –a diferència dels precedents ja analitzats– la resolució del TC no es fa esperar. Quasi al llindar dels cinc mesos que el TC tenia per resoldre (en virtut de la suspensió cautelar de la consulta i malgrat que aquesta ja s'havia celebrat), el 25 de febrer de 2015 es van fer públiques les sentències 31/2015 i 32/2015 que resolien sobre la Llei de consultes i sobre el decret de convocatòria del referèndum. El

¹⁰⁰⁹ Bar Cendón. “El proceso independentista de Cataluña...” Cit. Pàg. 191-192.

¹⁰¹⁰ El diari *El País* narrava com el mateix Tribunal Constitucional havia de justificar la rapidesa en la tramitació i la resolució apel·lant a la “transcendència de la qüestió plantejada”.

¹⁰¹¹ Vegeu Arbós, Xavier. “Suspensió excessiva, decret arriscat”. *La Vanguardia*. 5 d'octubre de 2014. El que ve a dir el professor Arbós és “El Tribunal Constitucional només està sotmès a la Constitució i a la seva pròpia llei orgànica, però no ha d'anar més enllà del que aquestes normes li permeten. I no he estat capaç de trobar una via per la qual el TC pugui arribar a suspendre la vigència de disposicions que ningú no ha impugnat”.

TC anul·lava parcialment la Llei de consultes populars no referendàries aprovada pel Parlament de Catalunya i feia el mateix amb el decret de convocatòria del 9-N. Per dir-ho clar i en termes polítics (tot seguit farem un anàlisi jurídic de la resolució vinculant-la amb el seu context): declarava nul el 9-N i tots els mecanismes implementats per portar a terme l'exercici efectiu del dret a decidir.

De la resolució, interessava sobretot la lletra petita. S'observava, en aquest sentit, que el TC emparava el seu corpus argumentador en el que era una interpretació restrictiva de la seva pròpia doctrina. L'anul·lació de la llei de consultes partia d'una màxima: qualsevol consulta general que inclogui (també) el cos electoral i que es porti a terme mitjançant paperetes i urnes (vot), sigui de l'àmbit territorial que sigui, és un referèndum. I com a tal, correspon en exclusiva a l'Estat. O sigui, que la consulta pretesa era, en realitat, un referèndum encobert. Altre cop una resolució del TC feia explícita la malfiança vers les actuacions d'una institució de l'Estat. Encara que el problema era que el TC, en el que era una clara visió restrictiva d'un problema polític arbitrava, un cop més, la solució més dràstica: tancar la porta. Escrivia Enoch Albertí, el TC no havia tingut en compte l'objecte de la consulta¹⁰¹². És com si no li interessés o no li volgués donar importància, quan era el veritable nucli polític de la qüestió. Allò que mereixia ser examinat a la llum de principis moderns de clara dimensió democràtica, com havia fet al seu dia la Cort Suprema del Canadà.

La realitat –política i jurídica– no era tant pètria com el TC volia deixar a entendre. Si hagués volgut, hauria pogut trobar una solució dins del dret. L'ordenament jurídic, com hem explicat en la part teòrica d'aquest treball i com explicarem a continuació a l'analitzar les resolucions del TC, gaudeix d'eines suficients i de recursos abundants per considerar diferent el que avui resulta molt semblant. Parlem de la diferència entre consulta i referèndum, i de retruc, la consideració de legal de llei de consultes populars. Poc hauria costat fer aquest gest per tornar a la política el que és de la política. Escrivia Xavier Arbós que “[...] *el Derecho como lenguaje puede crear diferencias allí donde en la realidad parecen semejanzas*”¹⁰¹³. I aquest gest només el podia fer el Constitucional. Però tornava a optar per empètir encara més els marcs constitucionals, afegint dificultats cada cop menys salvables per canalitzar conflictes polítics i ordenar, així, la convivència. Aquesta no era una funció menor; i la oportunitat

¹⁰¹² Albertí, Enoch. “Una interpretació restrictiva, un cop més” *El Periódico*. 26 de febrer de 2015.

¹⁰¹³ Arbós, Xavier. “Una sentència previsible”. *El País*. 26 de febrer de 2015.

de fer-ho en aquell moment hauria pogut estalviar la crisi d'Estat que vindria anys després.

11.3.3.- Denúncia de l'ús i abús de l'article 161.2 CE.

Un dels elements que més desequilibri ha causat a les parts és l'aplicació – gairebé automàtica, per altra banda, atès que el Govern de l'Estat únicament l'ha d'invocar en el seu escrit davant del TC– de l'article 161.2 CE¹⁰¹⁴. Un desequilibri que ja va quedar palès des de la redacció inicial del precepte. Aquest va ser el resultat de modificar el que era una tècnica que control –o més ben dit, una potestat de veto– per part del Govern de l'Estat de les lleis aprovades pels Parlaments de les Comunitat Autònomes pràcticament calcada a la prevista en l'article 127 de la Constitució Italiana de 1947¹⁰¹⁵. Sense voler aprofundir en la gènesi i contingut d'aquesta prerrogativa del govern, si criem necessari –per entendre la conflictivitat entre el Govern de l'Estat espanyol i la Generalitat– fer menció al disseny constitucional d'aquest article. L'objectiu és copsar com aquesta tècnica de control s'ha utilitzat per la única part que pot fer-ne ús. Ús que, com es veurà a partir de 2014, es transformarà en alguna cosa més que un ús d'acord amb la finalitat que per part del constituent se li va voler donar a aquest article que, efectivament, esdevenia un desequilibri entre les parts processals. De desequilibri, el procés va acabar transformant la prerrogativa en abús.

L'article 143 de l'avantprojecte de Constitució –origen del 161.2– quedaria substituït per l'article 154.2 que, al seu torn, passaria a ser l'actual article 161.2 CE. Es compensava la tècnica del veto suspensiu per una suspensió que, invocada pel Govern

¹⁰¹⁴ Aquest precepte diu que: “El Govern podrà impugnar davant del Tribunal Constitucional les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les Comunitats Autònomes. La impugnació provocarà la suspensió de la resolució recorreguda, però el Tribunal, en el seu cas, haurà de ratificar-la o alçar-la en un termini no superior als cinc mesos”. No hi ha en la Constitució cap norma en un sentit invers; és a dir, que reguli la suspensió de les disposicions i resolucions de l'Estat quan aquestes siguin impugnades davant el Tribunal Constitucional per òrgans de les CCAA. Vegeu Salvador, Armando. “La suspensión de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas como consecuencia de su impugnación ante el Tribunal Constitucional (art. 161.2 CE). AAVV. *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic. 2005. Pàg. 13-14. Sobre la interpretació expansiva d'aquest precepte, vegeu Pérez Francesch, Joan Lluís. “Procedimiento de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC” *Revista de Derecho Político*. Núm. 71-72, enero-agosto 2008. Pàg. 397-435.

¹⁰¹⁵ Vegis en aquest sentit el treball de Fernández Farreres, Germán. “La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 13, Enero-abril 1985. Pàg. 125-126.

de l'Estat, era automàtica per un termini de cinc mesos. La doctrina ja advertia aleshores, quan tot just començava a caminar la justícia constitucional espanyola, dels perills que comportava aquest article i dels desequilibris que la seva invocació i aplicació automàtica podia comportar¹⁰¹⁶. Per altra banda, els articles 30, 62 i 64.2 de la LOTC, a més de la menció expressa i directe que fan els articles 76 i 77 de la mateixa llei, reforcen la postura del Govern de l'Estat a l'hora de resoldre conflictes inherents a la seva relació amb les Comunitats autònomes.

Tant si es tracta d'una qüestió derivada d'un possible vici d'inconstitucionalitat com si es tracta d'una infracció de legalitat, es produeix un solapament de la jurisdicció constitucional amb la jurisdicció contenciós-administrativa. D'aquesta forma, la invocació de l'article 161.2 CE a qualsevol conflicte, en aquest cas que ens ocupa, amb Catalunya, converteix al TC en jutge de la mera legalitat o, pitjor encara, la de qüestions inherents a la pròpia activitat política, atès que pot paralitzar-les pel sol fet que el Govern busqui aprofitar el factor temps –molt valuós en política– que li proporciona el precepte esmentat. De fet, en el seu dia, al ressò del Pla Ibarretxe, ja es va encetar una polèmica sobre l'ús –emparat en dret, però d'una dimensió política difícilment obvia– que el govern va fer de l'article 161.2 CE; fet que va portar a ser qualificada la aplicació d'aquest article com “Estat preventiu de dret¹⁰¹⁷”. Tampoc han faltat veus que en la crítica a aquest precepte han vist una relació de “*parentesco –remoto, si se quiere, pero existente– que hay entre el artículo 161.2 CE y su hermano mayor, el artículo 155, tantas veces aludido entre tinieblas*¹⁰¹⁸”.

¹⁰¹⁶ El professor Lorenzo Martín Retortillo, aleshores senador, va presentar una esmena que va defensar públicament a llavors article 155 del Projecte, i que dibuixa perfectament la finalitat real del precepte. L'esmena en qüestió anava dirigida a suprimir, precisament, el punt 2º de l'article 161 CE. Ens interessa sobretot, donar veu al següent argumentari: “[...] *Hay una segunda apariencia que perturba e incita a la duda cuando se nos dice que el Gobierno podrá impugnar disposiciones de las Comunidades Autónomas. Por supuesto que la impugnación de las resoluciones de las Comunidades autónomas está abierta a cualquier ciudadano, pero no sólo las de las Comunidades Autónomas, sino las del propio poder central, que podrá ser impugnadas ante lo contencioso-administrativo ¿Quiere esto decir que esta vía que aquí se establece va a introducir un paralelismo; va a disponerse de uno u otro recurso? Todo esto se deduce de esta apariencia primera; pero es que, en realidad, el precepto va por otros derroteros. Es decir, se dice camufladamente lo que debía decirse de una manera directa. El núcleo, el meollo de este artículo va en el sentido de que la impugnación producirá la suspensión. Es aquí donde nos encontramos con lo importante, el tema de los conflictos, de las contiendas entre poder central y las Comunidades Autónomas que aquí se resuelven por esta vía de la suspensión sin declararlo de una manera paladina, abierta, inicial*”. Vegeu Martín Retortillo, Lorenzo. *Materiales para una Constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*. Madrid: Akal, 1984. Pàg. 376-377.

¹⁰¹⁷ Vegeu en aquest sentit l'article de la disputada de EAJ-PNV al Congrés, Iría, Margarita. “El Constitucional y el Estado preventivo de derecho”. *El País*, 16 de novembre de 2003.

¹⁰¹⁸ Jiménez-Blanco, Antonio. “El artículo 161.2 y su circunstancia”. *El País*, 19 de desembre de 2003.

La gran diferència –pel que al procés sobiranista català interessa– entre l'article 161.2 i el 155, ambdós CE, és que en el primer precepte el paper del TC és vital; en el segon, inexistent. Ambdós són mesures excepcionals; però mentre que la relativa a l'invocació de l'article 161.2 ja ha esdevingut pràctica habitual –inclús abusiva com es veurà més endavant– en els plets entre Govern de l'Estat espanyol i Generalitat, la segona continua sent excepcional, malgrat que avui ja se n'ha fet ús precisament aplicant-la a la Generalitat de Catalunya. Tot i això, no és la nostra intenció avançar esdeveniments que serà abastament analitzats en el capítol següent, però si exposar el parer de la Generalitat en quan a aplicació reiterada de l'article 161.2 CE per finalitats no previstes en la CE i que s'expliquen més per causes pròpies de la política que no pas vinculades amb el dret.

Va ser precisament arrel de les impugnacions de la Llei 10/2014 i del Decret 129/2014, que la Generalitat va buscar empara judicial en el Tribunal Suprem per vulneració de drets fonamentals per part del Govern de l'Estat espanyol per ús indegut d'aquest article 161.2 CE. En aquest sentit, l'executiu d'Artur Mas interposava recurs, *in audita parte*, contra l'acord del Consell de Ministres de 30 d'octubre de 2014 que acordava, al seu torn, impugnar davant del TC la via de fet del “Nou 9N” davant la Sala del Contenciós-administratiu del Tribunal Suprem. La Generalitat explorava aquest camí, tot i reconèixer que l'actuació que estava impugnant no estava subjecte a Dret Administratiu; però sí que esdevenia un acte del Govern de l'Estat espanyol susceptible de ser recorregut –i en aquest sentit citava la STS de 25 de febrer de 2013¹⁰¹⁹– quan es vulneren drets fonamentals. En opinió del Govern català, quan el Consell de Ministres va decidir recórrer davant del TC –amb invocació expressa de l'article 161.2 CE per aturar la consulta del 9N– el Govern espanyol ho feia sent conscient que vulnerava un seguit de drets fonamentals dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁹ Fem referència a la cita expressa d'aquest precedent jurisprudencial del mateix Tribunal Suprem – STS de 25 de febrer de 2013 (cassació 4268/2011) en la mesura que contempla el següent pronunciament: “[...] *tras la interpretación que la jurisprudencia de la Sala Tercera hizo del alcance de los denominados actos políticos del Gobierno en su sentencia de 28 de junio de 1994 (recurso 7105/1992) y en las tres de 4 de abril de 1997 (recursos 726, 634, 602/1996) y después de la entrada en vigor de la actual Ley de la jurisdicción, no hay duda que, conforme a su artículo 2º, receptivo de esta jurisprudencia, los tribunales de lo contencioso-administrativo conocen de las cuestiones suscitadas en relación con la protección de los derechos fundamentales a propósito de los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza de dichos actos*”.

¹⁰²⁰ Els arguments/al·legacions de la Generalitat de Catalunya poden veure's en l'ATS de 27 de novembre de 2014, FJ1.

Com assenyala Estela Gilbaja, la pretensió del Govern de la Generalitat no era discutir l'admissió a tràmit per part del TC de l'acord del Consell de Ministres; sinó que la voluntat del Govern Mas era denunciar la decisió del l'executiu Rajoy de fer ús d'una forma “abusiva y torticera” de la prerrogativa de l'article 161.2 CE amb la única voluntat d'impedir, *de facto*, que els que les ciutadanes i els ciutadans de Catalunya exerceixin els seus drets fonamentals d'expressió i llibertat ideològica dins el marc del procés participatiu previst pel 9 de novembre de 2014¹⁰²¹.

En dues interlocutòries consecutives el TS decideix no admetre a tràmit els recursos presentats pel Govern de la Generalitat¹⁰²². La primera interlocutòria és l'ATS 9126/2014, de 6 de novembre; la segona fruit del procés obert a partir d'un trasllat a les parts per al·legacions, és l'ATS 10383/2014, de 27 de novembre. Ambdues, però, van en la mateixa direcció: el Tribunal Suprem aprecia falta de jurisdicció en la matèria al haver-se presentat prèviament, per part del Govern de l'Estat espanyol, recurs al TC i la posterior admissió a tràmit d'aquesta. L'òrgan competent per conèixer de les demandes del Govern de la Generalitat era el TC i no el TS. I en el TC la Generalitat estava en rebel·lia processal atès que no s'havia personat.

11.3.4.- *Contingut i efectes de la suspensió: aturar el procés.*

El què resulta veritablement rellevant –i és el motiu pel qual ho exposem en aquest apartat del treball– és que la suspensió de l'article 161.2 CE ja no respon, a partir d'aquest moment, a la dinàmica tradicional de la suspensió que fins ara havia caracteritzat aquest tipus d'actuacions; a partir d'aquest moment la suspensió es converteix en “l'autèntic punt central del litigi¹⁰²³”. És allò veritablement important, passant a esdevenir la constitucionalitat o no de l'acte, resolució o actuació impugnada, un element secundari. Però hi ha una segona variable; que amb el temps –sobretot a l'any 2015– és revelarà fonamental pel devenir del procés i del seus lideratges: la majoria de suspensions sol·licitades afecten a actes que consisteixen en incompliment

¹⁰²¹ Gilbaja, Estela. “Comentario de los Autos del Tribunal Supremo de 17 de octubre y 6 y 27 de noviembre de 2014, relativos a la Ley de consultas populares y la “consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 2006. Pàg. 601.

¹⁰²² Un anàlisi succint de les interlocutòries del TS el fa Bar Cendón, Antonio. “El proceso independentista...” Cit. Pàg. 187 a 220.

¹⁰²³ Roig, Eduard. “Procés sobiranista...” Cit. Pàg. 37.

de sentències que havien declarat prèviament la inconstitucionalitat. Serà el cas de l'ITC 170/2016 i 24/2017¹⁰²⁴.

Aquesta nova dinàmica de la suspensió, allunyada de la tradicional, desperta una nova praxis: el Tribunal Constitucional acaba desenvolupant un efecte material de la suspensió caracteritzat no per la suspensió de l'acte, resolució o actuació en si mateixa; va més enllà: l'objectiu és, també, tots aquells efectes que poden desprendre's d'allò que ha estat suspès. La suspensió derivada del 9N és un exemple del que volem dir¹⁰²⁵: mentre que la Llei 10/2014 i el Decret 129/2014 es mantenen en un àmbit de suspensió tradicional, la suspensió de les actuacions materials es refereix, també, a la resta d'actuacions destinades a la preparació de la consulta o vinculades amb la mateixa. Queda clara la funció preventiva que assumeix el TC, atès que entra en el joc que li proposa l'advocacia de l'Estat: impedir la celebració de la consulta.

Certament, aquest nou rol del TC no és menor. És fruit d'una retroalimentació que troba el seu origen en la clara voluntat –expressada sense embuts pels membres del govern espanyol– no només de no negociar; també de impugnar qualsevol actuació destinada a exercir el dret a decidir davant del TC. Això comporta que el Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya, amb la voluntat també expressada sense embuts de donar veu a la ciutadania, hagin cercat fórmules d'actuació destinades a eludir el control de constitucionalitat o a dificultar al màxim l'accés de l'advocacia de l'Estat al TC. No obstant això, des de l'àmbit de la seguretat jurídica, l'actuació del TC planteja dubtes sobre l'abast efectiu de la suspensió i de les obligacions que en resulten: “la frontera entre la incertesa justificada (derivada d'aquesta formulació abstracta i *pro futuro*) i l'excusa per a l'incompliment conscient és difusa¹⁰²⁶”.

La suspensió de les actuacions *pro futuro* seran un dels cavalls de batalla entre el TC i les autoritats de la Generalitat. En aquest sentit, quedarà palès com el paper del TC és –i, sobretot, *serà* a partir de la reforma que entrarà en vigor a finals de 2015– especialment rellevant, ja que ultrapassarà les actuacions pròpies del procediment i

¹⁰²⁴ “En aquests dos casos passa a primer pla “la idea del procés que ha estat ja declarat inconstitucional *in toto*, la qual cosa legitima posteriors decisions executives de suspensió i funció de preparació de decisions i actuacions futures vinculades amb el compliment i l'execució de mesures afectades”. Vegeu Roig, Eduard. “Procés sobiranista...” Cit. Pàg. 38.

¹⁰²⁵ La STC 31/2015 recull (antecedent 2) la suspensió dels preceptes impugnats “i tots els actes o resolucions que s'haguessin pogut dictar en la seva aplicació”. Per altra banda, la STC 32/2015 parlava de la resolució impugnada (antecedent 3).

¹⁰²⁶ Roig, Eduard. “Procés sobiranista...” Cit. Pàg. 38.

entrarà de ple en la batallà política a través de la individualització de les comunicacions a les autoritats autonòmiques amb l'objectiu de poder tipificar les conductes dels líders del procés com a delictes de desobediència¹⁰²⁷. Serà en aquest sentit que en la vigília de les eleccions plebiscitàries del 27 de setembre de 2015, el Partit Popular introduirà en l'agenda política la modificació de la LOTC per dotar-lo de prerrogatives que evitin dobles lectures o omissions al moment de desplegar efectes per aturar al procés.

11.3.5.- *Anàlisi de les STC 31/2105 i 32/2015. Cap a un tancament de la via política a partir d'una jurisprudència restrictiva.*

La pròpia doctrina constitucionalista que ha analitzat la jurisprudència del TC reconeix que el Tribunal Constitucional tenia molt marge de maniobra a l'hora de resoldre les impugnacions formulades pel Govern de l'Estat espanyol. Però amb la nova jurisprudència que analitzarem, la consulta o el referèndum com a mecanisme polític per superar una situació de bloqueig semblava quedar definitivament descartat, com per altra banda feia presagiar la STC 103/2008 al rebutjar la proposta de Reforma de l'Estatut Basc. Ens interessa aprofundir, ni que sigui succintament, en les STC 31/2015 i 32/2015 perquè esdevenen, una vegada més, una innecessària interpretació restrictiva del dret; tenint el compte que s'estan interpretant normes que han de possibilitar l'exercici de drets fonamentals (*favor libertatis*). Tot i això, farem un primer anàlisi per analitzar si el referèndum, com a tal; és a dir, de la manera que està definit en la jurisprudència del TC es pot portar a terme per la Generalitat de Catalunya dins el marc constitucional espanyol. Això ens permetrà una primera aproximació a la STC 31/2015. Després analitzarem aquesta sentència i la 32/2015, per tal de veure fins a quin punt la voluntat de la Generalitat de celebrar una consulta –que no un referèndum– a partir de mecanismes jurídics perfectament constitucionals topa, un cop més, amb una visió estreta i interessada de la jurisprudència del TC.

¹⁰²⁷ Un dels debats jurídics que va suscitar la interposició de la querrela criminal contra Artur Mas, Joana Ortega i Irene Rigau en virtut del 9N va ser si la seva actuació podia ser subsumible dins el tipus penal de desobediència de l'article 410 del Codi Penal. El debat entre els experts girava al voltant de si havia existit o no desobediència en funció de l'existència o no de notificació de la resolució judicial, en la mesura que havia estat notificada personalment i de forma fefaent a l'interessat.

11.3.5.1.- És viable la celebració d'un referèndum per la Generalitat de Catalunya amb l'actual marc constitucional espanyol?

Aquesta pregunta ja ha estat contestada en el capítol cinquè d'aquest treball. Però malgrat que s'ha donat una resposta, el que ara volem és complementar-la amb la nova jurisprudència que se'ns presenta a partir de la STC 31/2015. En aquest sentit, el TC per estimar els recursos presentats pel Govern de l'Estat espanyol contra la Llei 10/2014 de Consultes populars no referendàries, modula el dret a aplicar al cas català a partir de línies vermelles que ja havia vingut exposant en altres ocasions. Aquestes línies vermelles –o interpretacions restrictives de postulats jurídics– són les següents: la competència per autoritzar el referèndum és únicament i exclusiva estatal en virtut d'allò que disposa l'article 149.1.32 CE; la reserva de Llei Orgànica per les modalitats de referèndum que imposa l'article 92.3 CE i el desenvolupament dels drets fonamentals de l'article 81.1 CE.

El Tribunal fa una sèrie de distincions que ens interessa destacar. La primera és a l'objecte de diferenciar el referèndum de la consulta; diferència que ja havia quedat definida en la STC 103/2008¹⁰²⁸. El Tribunal s'esforça en oposar el referèndum a la resta de consultes en la mesura que les consultes, diu el TC, es demana l'opinió a un col·lectiu “[...] sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos” (STC 31/2015, FJ 5). A partir d'aquesta premissa, sembla obrir-se la porta a una regulació autonòmica; però després la tanca com explicarem a continuació. I la tanca en la mesura que el TC s'esforça per connectar el referèndum amb l'exigència de tres elements¹⁰²⁹: el subjecte convocat (el cos electoral); l'objecte de la consulta (l'assumpte de naturalesa política que acabarà conformant la voluntat col·lectivament expressada) i el procediment utilitzat (electoral, conformat pel cens, gestionat per l'Administració electoral i emparat per garanties jurisdiccionals).

¹⁰²⁸ El referèndum seria una tipologia específica de consulta popular, l'objecte de la qual “[...] se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo (...) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas)” (STC 103/2008).

¹⁰²⁹ Vegeu en aquest sentit Castellà Andreu, Josep M^a. “La competència en matèria de consultes populars per la via de referèndum en la sentència 31/2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de 2006. Pàg. 308 a 3015. Ja aleshores Castellà Andreu deia que la Sentència 31/2010, en el FJ 69 optava per la interpretació més restrictiva de totes les possibles en la mesura que el TC afirmava en relació a l'article 149.1.32 CE que “la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su integridad, y no solo a la autorización estatal de su convocatoria”.

Com veurem a continuació, el cos electoral no és un element determinant per valorar si s'està o no davant d'un referèndum atès que, segons la STC 31/2015 “[...] *el cuerpo electoral tiene una adscripción territorial y presenta la composición determinada por el ordenamiento, no existe un único cuerpo de electores, en la medida que una misma persona podrá formar parte de diversos cuerpos electorales en función de constituir la colectividad de cada uno de los distintos ordenamientos estatal, autonómico o local*” (FJ 5). Com tampoc sembla determinant la forma en la qual es procedeixi a la votació. La STC 31/2015, amb cita al seu antecedent més immediat en aquesta matèria –la SSTC 12/2008 (FJ 10) i 103/2008 (FJ 2)– diu que “[...] *el referéndum ha de realizarse de acuerdo con los procedimientos y con las garantías que permitan a los consultados expresar su opinión mediante votación pues solo mediante el voto puede formarse la voluntad del cuerpo electoral*” (FJ 5). Aquests dos elements podrien predicar-se perfectament respecte d'una Comunitat Autònoma; fet que avalaria la constitucionalitat tant de la Llei 10/2014, de 26 de setembre com el Decret 129/2014, de 27 de setembre.

Un pas més en la constatació de la voluntat restrictiva del TC per negar la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de referèndum és el caràcter limitat a partir del qual s'exploren les institucions de participació política directe. Com diu M^a Reyes Pérez Alberdi, la doctrina jurisprudencial del TC “[...] *ha contribuido gradualmente a intensificar el carácter representativo de nuestro modelo de democracia a partir de la STC 103/2008*¹⁰³⁰”. En efecte, la base argumentativa per negar la competència autonòmica en matèria de referèndum es troba en una concepció tancada i exclouent dels mecanismes de participació política directe. Malgrat que l'article 23 CE –sovint invocat pel TC– recull, en un aparent equilibri, les diferents formes de participació política (els ciutadans tenen el dret a participar en assumptes públics, ja sigui directament o per mitjà dels seus representats), el sistema polític espanyol ha atorgat absoluta preeminència a les institucions representatives per damunt les directes; fet que ha comportat un evident rebuig per qualsevol proposta emanada de la ciutadania. La contribució del TC, com s'ha dit, ha estat fonamental.

Aquest caràcter limitat el segueix una posterior interpretació –també restrictiva, també limitadora– de la competència estatal sobre autoritzacions de consultes populars

¹⁰³⁰ Pérez Alberdi, M^a Reyes. “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 104, maig-agost 2015. Pàg. 112.

per la via de referèndum del l'article 149.1.32 CE. La STC 31/2010, sobre l'Estatut de 2006, ja va incloure sobre aquest postulat –o sigui, va reservar a l'Estat– tot el règim jurídic –i no només l'autorització, que és el que diu el precepte– del referèndum. Com afirma M^a Reyes Pérez Alberdi, no és aquest el sentit originari de la clàusula tal i com es desprèn de les diverses aportacions normatives, doctrinals i jurisprudencials¹⁰³¹. És més, diu aquesta autora que *“El sentido originario de esta cláusula competencial es (...) ser un mecanismo de garantía de la unidad política y de lealtad constitucional de manera que las Comunidades Autónomas conservarían las facultades legislativas y ejecutivas –con extensión prevista en su Estatuto de Autonomía (legislación, desarrollo legislativo y/o ejecución)– reservándose al Estado la decisión última sobre la celebración del referéndum¹⁰³²”*.

Tanmateix, les interpretacions restrictives no només es donen a l'hora d'analitzar les previsions constitucionals; la mateixa Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum també és interpretada de manera que el Govern de la Generalitat quedi exclòs de la possibilitat de realitzar un referèndum. El parer del TC expressat en la STC 103/2018, reiterat en la STC 31/2015, és que aquesta Llei Orgànica és la única cridada a regular el referèndum. Primer, perquè l'article 81.1 CE reserva a aquesta mena de lleis el desenvolupament dels drets fonamentals. Segon, perquè l'article 92.3 estableix que serà la Llei Orgànica la que regularà les condicions i el procediment de les diferents modalitats de referèndum. Però com diu Pérez Alberdi, són precisament aquestes disposicions les que haurien de facilitar a una Comunitat Autònoma competència per possibilitar l'exercici d'un referèndum *“[...] siempre que se encuentre prevista en su Estatuto de Autonomía (...), se reserve al Estado la competencia para su autorización y a la LOMR la regulación del desarrollo del*

¹⁰³¹ Diem normatives, ja que en la majoria que els Estatuts d'Autonomia parteixen de la possibilitat d'incloure, dins l'àmbit material de les seves competències en matèria de consultes populars, el referèndum autònic. Quin sentit té preveure-ho? Per altra banda, diem també jurisprudencials en la mesura que la pròpia jurisprudència del Tribunal Constitucional, anterior al procés sobiranista català – bàsicament els AATC 278/1993 i 87/2011– parteix d'una interpretació força estricta del concepte “autorització”, referit únicament i exclusiva a la decisió última sobre la celebració d'un referèndum. I doctrinal doncs tant la citada M^a Reyes Pérez Alberdi, com Esther Martín Núñez, són del parer que la existència d'aquest precepte en l'àmbit de repartiment de les competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma només té sentit si es permet a la Comunitat un espai de regulació autònoma en matèria de referèndum. Vegeu Pérez Alberdi, M^a Reyes. “La admisibilidad constitucional de un referéndum...*Op. cit.* Pàg. 121; i Martín, Esther. “El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y los municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 94. Setembre-desembre 2012. Pàg. 95-131.

¹⁰³² Pérez Alberdi, M^a Reyes. “La admisibilidad constitucional de un referéndum...” Cit. Pàg. 119.

*derecho (art. 81.1 CE) y de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1ª CE)*¹⁰³³”.

Interessa, arribat a aquest punt, concretar perquè afirmem que el TC és restrictiu i tancat en la interpretació del marc jurídic regulador del referèndum.

D'entrada que l'article 92.3 expliciti que les modalitats de referèndum previstes en la Constitució hagin d'estar regulades en una mateixa Llei Orgànica, però no concreti un *numerus clausus* de modalitats de referèndum ni reservi a aquesta Llei Orgànica un règim general sobre referèndums, no exclou la possibilitat que altres normes, amb rang de Llei Orgànica com és l'Estatut d'Autonomia puguin fer-ho¹⁰³⁴. Seria el cas no només de Catalunya; també altres Estatuts disposarien d'aquesta facultat. No deixa de ser preocupant per la justícia constitucional espanyola que aquestes restriccions sempre vagin en una direcció. En altres ocasions s'ha optat per una visió oberta, que justificaria la tesi que defensem: tres Estatuts de nova generació –el valencià, l'aragonès i l'extremeny– han introduït un referèndum de ratificació de la reforma estatutària, malgrat que la Constitució no els exigeix aquesta previsió¹⁰³⁵. Ens trobem davant d'un cas que, efectivament, interpretat d'una forma oberta permet considerar una modalitat de referèndum diferent a les previstes a la Constitució.

Ergo: hem vist com el TC possibilita i justifica l'existència d'una modalitat de referèndum no prevista a la Constitució. També hem vist com, en canvi, el TC fa tot el possible –argumentativament parlant– per impossibilitar l'exercici d'aquest dret a Catalunya a partir d'una estimació parcial del recurs presentat pel President del Govern

¹⁰³³ Pérez Alberdi, M^a Reyes. “La admisibilidad constitucional de un referéndum...” Cit. Pàg. 122.

¹⁰³⁴ En aquest punt coincideixen M^a Reyes Pérez i Pau Bossacoma. Vegeu Pérez Alberdi, M^a Reyes. “La admisibilidad constitucional de un referéndum...” Cit. Pàg. 122; Bossacoma, Pau. “Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 15, 2012. Pàg. 241-286.

¹⁰³⁵ Precisament és la STC 31/2010 la que habilita als legisladors estatutaris valencià, aragonès i extremeny la previsió d'un referèndum de ratificació dels Estatuts. Concretament, la STC estableix “[...] el referéndum de reforma estatutaria sólo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos elaborados de acuerdo con el procedimiento del artículo 151 CE, [...] los restantes Estatutos de Autonomía, sin contar con esta imposición, pueden arbitrar, ex artículo 147.3 CE (que a este respecto confiere un amplio margen de configuración al propio Estatuto) procedimientos de reforma previa a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica que la formalice, o bien referendos insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión” (FJ 147). En aquest sentit, el TC identificaria la consulta prevista com un veritable referèndum: “[...] se trataría entonces de una modalidad de referéndum distinta a las contempladas en la Constitución y, por tanto, si bien no podría celebrarse sin sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, sí cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum” (FJ 147).

de l'Estat espanyol i de la interpretació conforme de bona part de la Llei 10/2014, de 26 de setembre¹⁰³⁶. Quin es, doncs, el motiu que hi ha realment al darrera d'aquesta doble vara de mesurar? Respondrem a la pregunta en l'apartat següent.

11.3.5.2.- *El 9N. Consulta, procés participatiu o referèndum encobert?*

Dies abans d'aprovar-se la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, el grup de juristes que opina i estudia el dret a decidir organitzats sota la denominació de Col·lectiu Praga, va publicar un article al diari *Ara* titulat "Llei de consultes: una llei plenament constitucional¹⁰³⁷". En aquest article es preguntaven si era constitucional preguntar als ciutadans de Catalunya a través d'una consulta popular no referendària sobre el seu futur col·lectiu. Ells mateixos responien a la pregunta a partir de les següents consideracions que ens interessa transcriure. En primer lloc, deien "la consulta popular no referendària és un procediment merament consultiu". Com a tal, afegien que "el dret a decidir instrumentat a través de la consulta té uns efectes limitats: simplement permet conèixer la voluntat dels ciutadans i de les ciutadanes de Catalunya en relació amb l'estatus polític que voldrien". En segon lloc, el Col·lectiu Praga treia a col·lació la STC 42/2014 en la mesura que el Tribunal havia considerat el dret a decidir com una aspiració legítima perfectament transitable dins al marc constitucional espanyol. Per consegüent –i en tercer lloc– totes aquelles activitats adreçades a *preparar* i *defensar* l'aspiració política de reforma de la Constitució estaven emparades, sempre i quan respectessin els principis democràtics, els drets fonamentals i la resta de mandats constitucionals.

¹⁰³⁶ Concretament el fallo del TC és el següent:

"[...] *Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación y, en consecuencia:*

Declarar que:

1.- *Son inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del art. 3.3 ("las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5") y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Catalunya 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.*

2.- *No son inconstitucionales los restantes preceptos impugnados, siempre que se interprete que son aplicables a las consultas sectoriales reguladas en la misma ley*".

¹⁰³⁷ Col·lectiu Praga. "Llei de consultes: una llei plenament constitucional". *Ara*, 18 de setembre de 2014.

En aquest marc, doncs, s'inscrivia la Llei 10/2014. Era una eina legal que desenvolupava el mandat de l'article 122 de l'EAC i que s'inscrivia en el context de dues resolucions del TC: STC 103/2008 i 42/2014. Com explicava Mercè Barceló a les pàgines d'*El Periódico*, la Llei s'havia fet "seguint la doctrina del TC¹⁰³⁸". I es preguntava "Perquè el Govern de l'Estat l'ha d'impugnar davant el TC?". Després de la pregunta, Barceló arribava a una conclusió que connectava amb el recurs presentat pel Govern de la Generalitat davant el TC, del qual hem parlat en el punt anterior: "si el TC situés la llei de consultes fora del marc constitucional, la ruptura de les regles del joc democràtic tant nítidament assenyalades per la Constitució espanyola (i tant ben subratllades en la sentència 42/2014 pel Tribunal) deixarien de protegir la voluntat unilateral que qui té el control de les institucions estatals a una part de la ciutadania, que la única cosa que vol majoritàriament és realitzar un acte tant senzill en un Estat democràtic com votar¹⁰³⁹".

Però el TC considerava que la Llei 10/2014 regulava, en realitat i malgrat el *nomen iuris*, un referèndum. La dificultat no es donava en les consultes sectorials; el problema estava en les generals. D'entrada, perquè segons afirmació del TC en la STC 31/2015, la crida a la ciutadania a partir de l'article 5.1 era "[...] *un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello deja de ser una verdadera apellatio ad populum. La circunstancia de que la consulta pueda extenderse a menores de dieciocho años y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma y considerarse expresivos de la voluntad general*" (FJ 8).

Resultava evident –i ho reconeixia així la pròpia sentència– que el cos electoral previst pel referèndum i els cridats a manifestar-se a partir d'una consulta no eren el mateix. El segon desbordava i superava al primer. No s'entén, doncs, com s'arriba a la conclusió –si no és, es clar, a partir de la malfiança– que dues coses diferents són la mateixa cosa. Si l'àmbit subjectiu de la consulta és més ampli no importa: engloba, també, el cos electoral de Catalunya per la qual cosa ha d'interpretar-se que estem davant d'un referèndum.

¹⁰³⁸ Barceló, Mercè. "Llei de consultes i Constitució". *El Periódico*, 28 de setembre de 2014.

¹⁰³⁹ Barceló, Mercè. "Llei de consultes i Constitució". Cit.

L'altre punt important de la STC 31/2015 era el procediment de convocatòria; bàsicament regulat en el capítol II de la Llei 10/2014. A parer del TC, tota la regulació dels articles 10 a 29 venien “[...] a configurar así un procedimiento que tiene la naturaleza de electoral en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto” (FJ 8). Altre cop el Tribunal havia de justificar una interpretació tant restrictiva de la consulta amb la finalitat de equiparar-la a un referèndum: “Lo relevante, pues, no es que el procedimiento y las garantías no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, sino que comparten una grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral” (FJ 8). Altre cop el TC feia una lectura similar de qüestions que eren diferents. La regulació del procés que fa la Llei 10/2014 no transcorre pels àmbits del referèndum atès que no es desplega a través d'un procediment electoral, ni mitjançant la elaboració i gestió d'un cens electoral, ni amb la organització administrativa que vetlli pel desenvolupament i garanties del procés electoral ni amb un sistema de garanties jurisdiccionals específiques.

Conseqüència d'aquestes deduccions que, com recordava Enoch Albertí, eren profundament restrictives¹⁰⁴⁰, el TC anul·lava el Decret 129/2014, de 27 de setembre, amb la STC 32/2015. Presoner de la seva pròpia doctrina, el TC anul·lava la consulta convocada a l'entendre que la crida a la participació a través del procediment que recollia el Decret era, en realitat, un referèndum encobert que incorria en la clara vulneració de competències de l'estat en matèria de referèndum i, concretament, en la manca d'autorització que exigia l'article 149.1.32 CE. Les sentències 31/2015 i 32/2015 alteraven profundament el marc del procés sobiranista. El TC situava el procés davant d'una única alternativa: la via unilateral.

La impossibilitat de canalitzar la demanda d'una àmplia majoria de la societat catalana, expressada en diverses manifestacions i a través d'una majoria considerable del Parlament de Catalunya per la via del diàleg polític abocava al moviment sobiranista –i a les institucions de la Generalitat en tant que vehiculadores polítiques del procés– a

¹⁰⁴⁰ “El Tribunal Constitucional ha concretado su propia doctrina, y lo ha hecho, otra vez, en un sentido enormemente restrictivo, que considera que cualquier consulta general (que incluya el cuerpo electoral) que se realice mediante el voto (con el procedimiento electoral vigente o cualquier otro) sea del ámbito territorial que sea (Cataluña, municipal o supramunicipal), es un referéndum y, por tanto, corresponde en exclusiva al Estado. Ciertamente, había varias interpretaciones posibles de su doctrina, pero el Constitucional ha optado, otra vez, por la más restrictiva”. Albertí, Enoch. “Una interpretación restrictiva...” Cit.

una sortida unilateral¹⁰⁴¹. I la unilateralitat condemnaria al procés a tramitar-se en absència de publicitat i pluralitat d'opinions, assolint un format tacticista per part de les institucions de la Generalitat i repressor per part de les institucions espanyoles.

11.4.- Conseqüències polítiques i jurídiques del 9N. De la politització de la justícia constitucional a la criminalització de la política catalana.

La necessitat d'estructurar aquest apartat des d'una vessant cronològica ens ha de permetre comparar l'estratègia política de la majoria catalana en favor de la celebració de la consulta del 9N amb la realitat jurídico-constitucional marcada per la suspensió acordada pel TC en aplicació, com s'ha vist, de l'article 161.2 CE invocat pels recurrents; suspensió que deixava sense poder aplicar tant la Llei 10/2014, de consultes i el Decret de convocatòria del 9N. Es passava, aleshores, a un altre escenari: Artur Mas, d'acord amb la majoria de partits catalans, que allora conformaven una àmplia majoria de diputats i diputades del Parlament de Catalunya, convocava el que passava a denominar-se "Nou 9N". Aquest s'articulava al voltant d'una sinèrgia entre govern de la Generalitat i una mobilització, deia el president Mas en compareixença al Palau de la Generalitat el 14 d'octubre de 2014, que comportaria que el 9 de novembre hi haguessin punts de votació, urnes i paperetes¹⁰⁴².

El que feia el Govern de la Generalitat era transformar la consulta que s'anava a celebrar en un procés de participació ciutadana. Com va fer-ho? La principal decisió política va ser la d'activar els mecanismes de la Llei 10/2014 que no havien estat impugnats per l'advocacia de l'Estat. Val a dir que en el seu moment, el President del

¹⁰⁴¹ S'entrarà així en una nova dimensió del procés, resumida per Eduard Roig a partir d'una dicotomia perversa: "o es desenvolupa mitjançant el diàleg polític per assolir decisions –assumint, però, que aquestes corresponen a les institucions estatals– o bé s'enfronta, en virtut de la seva unilateralitat, amb el marc jurídic i, en conseqüència, queda privat de legitimitat constitucional i esdevé una actuació contrària a dret". Vegeu Roig, Eduard. "Procés sobiranista..." Cit. Pàg. 34. Diem que la dicotomia és perversa en la mesura que el procés està condemnat a restar aturat o congelat, ja sigui per la negativa a parlar-ne en termes polítics o per esdevenir una actuació contrària a dret.

¹⁰⁴² Vegeu la informació publicada en mitjans de comunicació com la denominació de la consulta prevista pel 9 de novembre de 2014, passa a ser denominada "Nou 9N". La portada del diari *Ara*, de 15 d'octubre de 2014, i les planes de política nacional dedicades al Dret a decidir, recullen les declaracions del President Mas assegurant que el 9N es farà efectiva la convocatòria perquè hi hauran punts de votació amb urnes i paperetes, habilitats pel Govern i un nombre de 20.000 voluntaris que col·laboraran amb l'operatiu. *La Vanguardia* de 15 d'octubre de 2014, publica un reportatge en la planes de política dedicat a la qüestió catalana que titula: "Mas reinventa el 9-N".

Govern espanyol a l'interposar el recurs d'inconstitucionalitat, va centrar la seva pretensió en els preceptes que integraven el títol II (articles 3 a 39), les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final primera en allò que resultés d'aplicació al títol II¹⁰⁴³. En aquest sentit, el Decret 129/2014, de 27 de setembre –eina de convocatòria del 9N– desplegava el procés de consulta a partir de desenvolupar els articles 23 a 29, que fixaven engranatge jurídic de la votació, amb les seves modalitats, terminis, seus, comissions de control, etc.¹⁰⁴⁴.

En un moviment polític concebut per tirar endavant la convocatòria –que no constarà en cap acte o actuació jurídic-administrativa per evitar impugnacions al TC– es prossegueix amb que es va batejar com a “Nou 9N” però amb lleugeres modificacions obligades per la resolució del TC. Aquests “Nou 9N” passava a tenir com a base el títol III de la Llei 10/2014 dedicat als processos de participació ciutadana. Aquest títol III, com s’ha dit, no havia estat impugnat i, per consegüent, no li afectava la suspensió de l’article 161.2 invocat per l’advocacia de l’Estat al recórrer al TC la Llei 10/2014 i el Decret de convocatòria del 9N. Però el moviment polític del president de la Generalitat, avalat amb més o menys entusiasme per la majoria política que en aquesta convocatòria li donava suport, també va ser impugnat. En una compareixença de la vicepresidenta del Govern espanyol, Soraya Sáenz de Santamaria, afirmava que el Govern recorria al TC perquè considerava el “Nou 9N” un referèndum encobert¹⁰⁴⁵.

Les informacions publicades a partir d’aquest moment donen compte d’una batalla judicial en la qual el Govern de la Generalitat havia decidit entrar. La impugnació del 9N en format participació ciutadana entra al TC i, per les informacions publicades en aquell moment, aquest assumia el seu paper amb desgana¹⁰⁴⁶. Com s’ha

¹⁰⁴³ Vegeu en aquest sentit els antecedents de la STC 31/2015.

¹⁰⁴⁴ Vegeu article 5 del Decret del President de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de setembre, així com els annexos, de convocatòria de consulta no referendària sobre el futur polític de Catalunya.

¹⁰⁴⁵ L’argument de la vicepresidenta era: “La misma consulta, la misma pregunta, el mismo convocante – la Generalitat de Catalunya–, por lo que incurre en los mismos vicios de inconstitucionalidad que la consulta ya suspendida por el Tribunal Constitucional”. Vegeu informació publicada per *La Vanguardia*, 1 de novembre de 2014.

¹⁰⁴⁶ “El TC es propoza suspender el 9-N malgrat assumir el paper amb desgana”, *La Vanguardia*, 2 de novembre de 2014. La informació publicada centra aquesta incomoditat del TC en la impugnació sobre una via de fet i no sobre actuacions administratives concretes. Concretament, el cronista Josep Maria Brunet explica que “Aquest tipus d’actuació ha generat especial contrarietat en el TC, on s’estima que el Govern central i la Generalitat han entrat en una dinàmica de pugna política contínua que no és competència seva resoldre. Els magistrats del TC estimen que la seva tasca s’ha de centrar a garantir el compliment de la Carta Magna en les normes i actuacions dels poders públics, però no supplantar altres institucions quan són incapaces de donar una via de solució a problemes polítics”.

explicat abans, la reacció de la Generalitat va ser la de mantenir el 9N, la qual cosa provocava que hagués d'entrar en el terreny de la justícia ni que fos per esquivar-ne els efectes. El 9N, o més ben dit, les conseqüències polítiques i jurídiques del 9N, feia entrar el marc de relacions polítiques fortament deteriorades entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat espanyol en una deriva judicial on l'equilibri de forces, evidentment, no era el mateix. Perquè el 9N es va acabar celebrant malgrat les múltiples manifestacions de dirigents del Govern central afirmant que no es portaria a terme. El Govern de la Generalitat, talment guiat per un afany d'internacionalitzar el conflicte amb l'Estat espanyol al ressò del referèndum celebrat a Escòcia a penes dos mesos abans, va decidir apartar-se dels preparatius i deixar la logística ens mans dels voluntaris del moviment. L'experiència acumulada en virtut de la celebració de les consultes municipals tindria un paper molt important per l'èxit que acabaria assolint el 9-N.

11.4.1.- *Celebració del 9N. Desafiament consumat.*

Des d'un punt de vista polític, el 9-N comportava dues grans conseqüències de naturalesa política: per una banda confirmava el caràcter popular, transversal, intergeneracional i polièdric del moviment sobiranista català. La seva persistència, la gran capacitat de d'imaginació, d'adaptació al medi i tenacitat en la consecució dels seus objectius, havien estat una barreja d'elements claus i bagatge necessari per l'èxit de la jornada¹⁰⁴⁷. El moviment favorable a l'exercici del dret a decidir es confirmava com un moviment de baix a dalt (*bottom up*), sòlid i capaç de celebrar una complexa jornada electoral malgrat la prohibició del TC i les amenaces constants d'alteracions d'ordre públic. Els elements i el bagatge abans exposats; en definitiva, els valors es predicaven, sobretot, de l'ANC, Òmnium Cultural i, en general, del independentisme cívic que feien possible una jornada d'alta intensitat emocional i gran valor democràtic. L'altre conseqüència era el canvi de rol en les relacions de les institucions de l'Estat i la Generalitat. A partir del 9-N, l'Estat espanyol ja no tenia per objectiu resoldre dubtes jurídics sobre l'àmbit d'actuació de la Generalitat; el que buscava l'Estat espanyol era

¹⁰⁴⁷ Resulta evident que en la capacitat operativa i de coordinació de diversos elements, així com del desplegament efectiu arreu de Catalunya dels voluntaris i voluntàries i l'èxit de les votacions, hi te molt a veure el bagatge assolit en els referèndums municipals celebrats els anys 2009 i 2010 arreu del país.

“essencialment evitar actuacions contràries al marc constitucionalment definit pel TC¹⁰⁴⁸”.

Al final del 9-N, les xifres. 2.250.000 vots. 2.250.000 vots repartits en 1.317 punts de participació en 942 municipis on es van col·locar un total de 6.965 meses gestionades per 40.930 voluntaris. El sí-sí es va situar en el 80,7%, el sí-no en el 10,1% i el sí-blanc en un 0,98%. El no va obtenir un 4,55% dels sufragis i els vots en blanc va ser del 0,56% i la categoria d'altres va ser del 3%¹⁰⁴⁹. Els titulars dels principals rotatius catalans explicitaven, en portada, la importància política que finalment havia tingut el 9-N gràcies a una mobilització ciutadana sense precedents. Era el cas de *La Vanguardia*: “El 9-N massiu reclama una sortida política¹⁰⁵⁰”. L'*Ara* mostrava en portada una de les moltíssimes cues per votar que havien produït en els punts de votació amb una xifra: 2,25 M¹⁰⁵¹. A banda de reclamar un gest per part de l'Estat espanyol, les entitats socials –sobretot ANC i Òmnium– també demanaven que si l'Estat es tancava en banda, s'activés un mecanisme legal de consulta com ara unes eleccions plebiscitàries. De fet el 9-N apareixia com a catalitzador de la idea que davant d'una negativa de l'Estat espanyol a pactar una consulta, el president Mas procedís a una convocatòria d'eleccions autonòmiques amb caràcter plebiscitari en les quals els partidaris del dret a decidir haurien de confluïr sota una llista unitària.

A banda de les dades que hem traslladat en relació al 9-N, ens interessa destacar-ne d'altres tot relacionant-les amb altres esdeveniments dels quals el 9-N n'és conseqüència directe. Són aquestes: Manifestació massiva del 10-J; resultat: cap incident. Manifestació massiva de l'11-S de 2012; resultat: cap incident. Manifestació massiva de la Via Catalana; resultat: cap incident. Manifestació massiva de la V (Gran Via-Diagonal); resultat: cap incident. El mateix 9-N; resultat: cap incident. El comú

¹⁰⁴⁸ Roig, Eduard. “Procés sobiranista...” Cit. Pàg. 37.

¹⁰⁴⁹ L'analista Carles Castro és del parer que el 9-N s'acaba convertint en una gegantina màquina de la veritat ja que si es sumaven els resultats electorals de les darreres eleccions autonòmiques de 2012, la suma de CiU, ERC, CUP i Solidaritat amb o sense Iniciativa, s'arribava a la xifra d'1.861.753 vots favorables a la independència. Això vol dir, segons Castro, que l'extrapolació electoral del resultat del 9-N dibuixa un sostre per l'independentisme alhora que confirma una majoria hipermobilitzada capaç de marcar, per si sola, l'agenda política. Vegeu Castro, Carles. *El poder catalán...* Cit. Pàg. 185 a 187.

¹⁰⁵⁰ L'editorial del diari també anava en la mateixa línia que la portada: “Acabar amb l'immobilisme”. Les pàgines interiors de política reclamaven un gest en idèntic sentit: “2.250.000 vots a una sortida política”. Vegeu *La Vanguardia*, 10 de novembre de 2014.

¹⁰⁵¹ L'editorial de l'*Ara* deia: “L'últim avís de Catalunya en un 9-N massiu i cívic”. I un reportatge intern en les planes de política signat pel periodista Ferran Casas titulava: “L'èxit a les urnes reforça i accelera el procés”.

denominador, en quan a incidents, era que en cap de les manifestacions, la gran majoria de les quals es comptaven entre les més massives d'Europa i segurament del món, no hi havia hagut cap incident. La dada era molt i molt rellevant. Ho era en la mesura que demostrava no només el civisme del moviment entorn al dret a decidir, sinó que aprofundien en la normalitat que suposava expressar la seva reivindicació a través de l'exercici d'un altre dret: el dret de manifestació.

Una altre dada era que el 9N –i tot el desplegament logístic que va fer del 9-N un èxit rotund– no s'entenia sense l'efecte Arenys de Munt i tot el que havia suposat les onades de votacions municipals entorn al dret a decidir. La xarxa de voluntaris, la participació d'entitats, casals, associacions, moviments socials, així com tot el desplegament argumental a partir de xerrades, presentacions de llibres, debats entorn a aspectes consubstancials i col·laterals al dret a decidir havien permès l'acumulació d'un *know how* (o saber fer) que va acabar possibilitant l'execució d'una consulta al marge del pronunciament que en pogués fer el Tribunal Constitucional. D'aquesta forma quedava clar que el 9N i el dret a decidir no era una qüestió *conjuntural* sinó *estructural*, que havia arrelat en la societat catalana i que ha vingut per quedar-s'hi; al menys fins a la seva definitiva aplicació ja fos mitjançant una consulta acordada (difícil) o unes eleccions de caràcter plebiscitari (factible). I que res podia aturar-ho; i molt menys el pronunciament d'un Tribunal Constitucional que als ulls d'una bona part de ciutadans i ciutadanes de Catalunya –la gran majoria dels quals havien votat el 9N– estava absolutament deslegitimat. Dit amb altres paraules: els ciutadans donaven més valor o major legitimitat a un exercici de democràcia que no pas al parer d'un TC que veien totalment deslegitimat per episodis de la història recent on s'albirava cert tarannà antidemocràtic.

L'altra cara de la moneda era el Govern de l'Estat espanyol. El títol d'un reportatge que publicava *La Vanguardia*, un cop les conseqüències del 9N començaven a ser digerides, donava fe dels vents que bufaven en el Palau de la Moncloa: “Les ferides obertes del PP¹⁰⁵²”. Hi havia malestar amb l'executiu espanyol; un malestar que venia de les pròpies files dels populars i que es dirigia, principalment, contra el mateix president Mariano Rajoy i la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría. En aquest context post 9N, l'ala dura dels sectors més dretans vinculats al Partit Popular –

¹⁰⁵² Vegeu “Les ferides obertes del PP”, *La Vanguardia*, 16 de novembre de 2014.

bàsicament la FAES¹⁰⁵³ i la Plataforma Llibres y Iguales; aquesta darrera sorgida durant el procés sobiranista per defensar l'espanyolitat de Catalunya– demanaven més fermesa i contundència contra Catalunya¹⁰⁵⁴. La Brigada Aranzadi, escrivia Enric Juliana, demanava donar un pas endavant “preocupada per la forta repercussió internacional del 9N català i per la potent escenificació de la Generalitat diumenge a la nit. Hi havia gairebé tants periodistes estrangers com a Edimburg la nit del referèndum escocès del 18 de setembre¹⁰⁵⁵”.

Fou en aquest context de sensació de derrota, de sensació d'absència de l'Estat espanyol a Catalunya durant la jornada del 9N, i el posterior revolta de l'ala més dura del Partit Popular contra els seus propis líders de Govern espanyol –principalment president i vicepresidenta– que l'executiu de Rajoy es va veure obligat a moure fitxa. Però no una fitxa qualsevol, com ara la justícia constitucional. Les demandes de mà dura contra el Govern de la Generalitat –principalment contra Artur Mas– reclamaven l'actuació de la fiscalia per mirar de connectar l'actuació dels polítics catalans en relació al 9N amb tipus penals que obrissin la via criminal. Aquesta semblava ser la fitxa que es reclamava des de Madrid, a banda de mesures més dràstiques com l'aplicació de l'article 155 CE; mesura, aquesta, que ja començava a formar part de la retòrica política més radical i era utilitzada de forma sovintejada.

11.4.2.- *Querella con el Govern de la Generalitat. La Fiscalia General de l'Estat entra en joc.*

La presentació d'una querella criminal contra Artur Mas, Joana Ortega i Irene Rigau va anar precedida per una forta polèmica sobre la qual estem obligats a fer-ne un breu anàlisi. La criminalització de la política, o el que és el mateix, la canalització d'una problemàtica que continuava sent política per la via de la jurisdicció penal no gaudia d'unanimitat a Madrid. Aquesta discrepància o falta d'unanimitat també es predicava dins la fiscalia espanyola. De fet, durant deu dies és va viure una situació sense

¹⁰⁵³ També alcen la veu per criticar públicament i durament a l'executiu presidit per Mariano Rajoy polítics de pes dins les files populars com l'expresident José Maria Aznar i l'expresidenta de la Comunitat de Madrid, Esperanza Aguirre.

¹⁰⁵⁴ Altre cop plana l'aplicació de l'article 155 CE i la posterior intervenció de la Generalitat de Catalunya, sol·licitada per sectors del partit alineats amb les tesis de la Brigada Aranzadi.

¹⁰⁵⁵ Juliana, Enric. “I ara, un Podem de dretes?”. *La Vanguardia*, 16 de novembre de 2014.

precedents en el marc de la fiscalia que setmanes més tard acabaria provocant de dimissió del Fiscal General de l'Estat, Eduardo Torres-Dulce¹⁰⁵⁶. El detonant de la crisi estava en la negativa dels fiscals catalans d'interposar querella criminal contra el president del Govern de la Generalitat, malgrat les pressions en forma de declaracions públiques de ministres del Govern espanyol com Jorge Fernández Díaz o Presidents de Comunitats Autònomes com Alberto Nuñez Feijóo¹⁰⁵⁷. No obstant això, la declaració que més mal va fer a la fiscalia en termes de credibilitat va ser la de la senadora del PP, Alicia Sánchez-Camacho. El dia 11 de novembre, Sánchez-Camacho va declarar públicament que “la querella era sòlida”, que “es presentaria en els propers dies” i que incloïen els delictes de prevaricació i suborn.

Els fiscals del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya havien decidit, per unanimitat, oposar-se a la presentació d'una querella criminal contra Artur Mas pel procés participatiu del 9N al valorar una “absència d'ordre concreta, precisa i determinada del Tribunal Constitucional¹⁰⁵⁸”. Al moment de les declaracions fetes per Sánchez Camacho ni havia querella, ni molt menys hi havia termini de presentació i encara menys actuacions tipificades com a prevaricació i suborn. Això va obligar al Fiscal General a convocar la Junta de Fiscals del Tribunal Suprem i, finalment, la querella es va acabar interposant. La fiscalia de l'Estat es querellava, doncs, contra el president de la Generalitat Artur Mas, la vicepresidenta Joana Ortega i la consellera d'Ensenyament Irene Rigau pels delictes de desobediència greu, prevaricació, usurpació

¹⁰⁵⁶ Resulta interessant per copsar el grau de tensió que es va viure en el sí de la fiscalia, el reportatge publicat per *El País*, el 18 de novembre de 2014, titulat “Diez días que sacudieron a la Fiscalía”.

¹⁰⁵⁷ Vegeu el reportatge “Màxima tensió entre governs per la querella de la Fiscalia pel 9-N” publicat a *La Vanguardia* el 19 de novembre de 2014. El subtítol és revelador de la tensió a Madrid: “El PP acusa els fiscals catalans d'estar contaminats per l'ambient nacionalista”. El reportatge dona compte de les declaracions del Ministre Jorge Fernández Díaz: “La Fiscalía té per missió promoure l'acció de la justícia en la defensa de la legalitat i la llei”. Nuñez Feijóo al seu torn afegia que esperava dels fiscals que concretenessin els tipus penals “per no guardar les sentències del Tribunal Constitucional i no observar les del Tribunal Suprem”. Però el més contundent era el portaveu del PP al Congrés dels Diputats, Alfonso Alonso, qual manifestava públicament que “hi havia matèria per a la querella perquè s'ha vulnerat la llei a Catalunya i hi ha motiu per una reacció de la Fiscalía”.

¹⁰⁵⁸ Vegeu, en aquest sentit, la informació publicada per *La Vanguardia* en data 18 de novembre de 2014, titulada: “*Los Fiscales catalanes decidieron por unanimidad no presentar querella por el 9-N*”. La notícia, signada pels periodistes Josep Maria Brunet i Santiago Tarín, parla d'un informe que els Fiscals del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya van remetre als seus superiors jeràrquics de Madrid. La negativa a interposar querella criminal era l'absència d'una ordre concreta, precisa i determinada del TC dirigida al president de la Generalitat i als consellers del govern encarregats del desplegament del 9-N.

de funcions públiques i malversació. No van faltar veus significades del dret i la política que avisaven de les conseqüències polítiques d'una actuació d'aquesta naturalesa¹⁰⁵⁹.

El divendres 19 de desembre de 2014, els mitjans de comunicació obrien amb una notícia conseqüència directe del 9N: la dimissió del Fiscal General de l'Estat Eduardo Torres-Dulce a causa de les reiterades desavinences amb el Govern espanyol¹⁰⁶⁰. El fiscal, però, abandonava el càrrec amb els deures fets; és a dir: amb la querella criminal presentada davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. A partir d'aquest moment el procés sobiranista català transitaria per una doble via, sempre judicial: la de la justícia constitucional (present des del primer moment; inclús des de molt abans que el procés implosionés com a tal) i la justícia penal que condicionaria fortament l'estratègia del sobiranisme català. És per aquest motiu que, anul·lada la via política entesa, aquesta, com aquella caracteritzada per la negociació entre les parts implicades, començava una sort de camí unilateral que començaria amb les eleccions de 27 de setembre de 2015.

11.4.3.- Anul·lació definitiva del 9N. STC 138/2015, de 11 de juny.

Un cop celebrat el procés de participació ciutadana amb les conseqüències polítiques i jurídiques que s'han exposat en pàgines anteriors, es va conèixer la sentència del TC que anul·lava el 9N. Concretament, la STC 138/2015 responia a una impugnació d'actuacions del Govern de la Generalitat relatives a la convocatòria dels catalans i les catalanes i les persones residents a Catalunya perquè manifestessin la seva opinió sobre el futur polític de Catalunya. Malgrat que la sentència es va conèixer al 2015, i en virtut de l'ordre cronològic que estem seguint hauria de ser analitzada en el capítol següent, hem cregut adient analitzar-la en aquest apartat donada la seva

¹⁰⁵⁹ Ens aturem un moment en la figura de Francisco Rubio Llorente, que en un article anticipava les conseqüències del que vindria després –i que ho explicarem en les properes pàgines– fruit d'una manca de propostes, sobretot de reforma constitucional per encabir les demandes catalanes de celebració d'un referèndum o d'una millora de l'encaix territorial: “Les forces polítiques que dominen la política espanyola hauran prestat així un doble servei a l'independentisme català: primer, en negar-se de pla a la proposta de fer un referèndum legal i purament consultiu; ara, en no emprendre la reforma de la Constitució. Una manifestació nova i greu d'aquesta paràlisi galopant que pot acabar amb la implosió de la nostra democràcia constitucional i fer-nos tornar a un passat del qual creïem haver sortit. Vegeu Rubio Llorente, Francisco. “Paràlisi i implosió”. *La Vanguardia*, 1 de desembre de 2014.

¹⁰⁶⁰ Vegueu els titulars: “El fiscal general dimite tras un prolongado acoso del Gobierno”, *El País*, 19 de desembre de 2014; “El fiscal del Estado dimite por sus continuos choques con el Gobierno”, *La Vanguardia*, 19 de desembre de 2014. Ambdós mitjans imputen a les pressions del Govern a la fiscalia per presentar querella criminals contra els membres del Govern de la Generalitat.

vinculació amb el 9N i procedir, d'aquesta manera, a un anàlisi complet del que va significar des d'una vessant jurídic-política el procés participatiu.

Tanmateix, aquesta impugnació portada a terme pel Govern de l'Estat espanyol es basava no en una resolució o acte concret, sinó en diverses actuacions del Govern de la Generalitat encaminades a possibilitar la jornada de votació¹⁰⁶¹. El raonament tenia com a finalitat justificar via processal d'impugnació¹⁰⁶². Al seu torn, els lletrats de la Generalitat posaven l'accent en dues qüestions: la primera, que amb la nova convocatòria, s'encetava una modalitat participativa singular que havia de permetre expressar la voluntat col·lectiva d'exercici dels drets de llibertat ideològica i d'expressió (articles 16 i 20 CE) i que tenia perfecte encaix constitucional en la mesura que el propi TC havia expressat que el referèndum era només una espècie del gènere més ampli de les consultes populars. Segona, que la realitat, atès que el 9N ja s'havia celebrat, evidenciava la certesa dels arguments: “[...] *ninguno de los participantes, ni la opinión pública, ni el propio Gobierno del Estado, ha manifestado haber asistido, presenciado o soportado, respectivamente, un referéndum. El mismo presidente del Gobierno declaró la víspera de la consulta que el proceso participativo no era un referéndum ni tampoco una consulta no referendaria, lo que fue recogido al día siguiente por diversos medios de comunicación* (La Vanguardia, El Mundo, El País)¹⁰⁶³”.

¹⁰⁶¹ Bàsicament web www.participa2014.cat, comunicacions oficials dirigides per la Generalitat a les entitats públiques, centres educatius o entitats locals per cercar col·laboració administrativa (en concrets ús dels locals per facilitar votació), publicació en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” el 16 d'octubre de 2014, d'un edicte d'informació pública per la modificació de l'Ordre de la Generalitat GRI/286/2014, de 19 de setembre, addicionant un fitxer en el qual es poden inscriure voluntàriament els ciutadans i les ciutadanes que vulguin participar en la logística de la consulta i l'inici, el 31 d'octubre de 2014, d'una campanya publicitària de la celebració de la consulta mitjançant la inserció d'anuncis en els mitjans de comunicació. Vegeu el resum de la pretensió de l'advocacia de l'Estat en els antecedents de la STC 138/2015.

¹⁰⁶² Aquesta es basa en els articles 76 i 77 del Títol V de la LOTC i, subsidiàriament per mitjà del que seria el conflicte positiu de competències, els articles 62 a 67 LOTC.

¹⁰⁶³ He citat textual dels antecedents de la STC 138/2015, d'11 de juny. Hi hauria una tercera qüestió sobre la qual els lletrats de la Generalitat fa una succinta però sonora denuncia, però que no mereix cap comentari del TC: l'ús indegut i fraudulent de l'article 161.2 CE. La reproduïm literal dels antecedents de la sentència: “[...] *de acuerdo con el mandato constitucional y estatutario de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (arts. 9.2 CE y 4.2 EAC), se optó por encauzar la expresión de la ciudadanía a través de un nuevo proceso de participación, de distinta naturaleza y efectos al de las consultas populares no referendarias y netamente distinto también de los referendums. En consecuencia, se considera desproporcionado, excesivo, contrario a las reglas de la buena fe procesal y, en definitiva, abusivo, acudir a la impugnación en sede constitucional de unas actuaciones que no pueden equipararse a fórmulas de democracia directa de carácter referendario: si se hizo así fue con el exclusivo fin de beneficiarse en el terreno político del privilegio de la suspensión directa del art. 161.2 CE*”. Vegeu precedent 9 STC 138/2015.

Però el que cridava més l'atenció –i el TC ho resolva d'inici en el FJ 2– era que a l'hora de resoldre el recurs, el procés participatiu ja havia estat celebrat i havia esgotat els seus efectes jurídics. Sobre aquest aspecte, el TC no entrava a valorar-lo malgrat que s'hi referia com una de les particularitats que presentava el recurs. A més, deia la sentència, hi havia “[...] *inexistencia de una actuación jurídicamente formalizada de la convocatoria; en otras palabras, las actuaciones impugnadas son básicamente materiales*” (FJ 2). En aquest sentit, el propi TC reconeixia diferències entre el cas enjudiciat en la STC 32/2015, derivada del Decret 129/2014, i el cas present: “[...] *en el presente supuesto no existe un acto formal de convocatoria para la celebración de la consulta, ni un registro de participantes o una lista de las personas llamadas a participar, ni un procedimiento o unas garantías que comporten “un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral (STC 31/2015m de 25 de febrero)*” (FJ 2). És a dir, pel TC la convocatòria derivada del Decret 129/2014 i el procés de participació ciutadana eren dues realitats jurídiques que res tenien a veure.

Doncs malgrat aquesta distinció, el Tribunal connectava les actuacions derivades del procés de participació ciutadana (el Nou 9N) amb el Decret 129/2014, de 27 de setembre suspès des del mateix dia de la seva impugnació sense oferir cap raonament jurídic que li permetés arribar a aquesta conclusió. Senzillament es manifestava, fent seva la tesi de l'advocacia de l'Estat, que les actuacions recollides al Decret 129/2014 i les actuacions portades a terme mitjançant al procés participatiu, tot i reconèixer en la pròpia sentència que no eren el mateix, estaven relacionades¹⁰⁶⁴. No concretava en cap moment en què consistia aquesta relació o vinculació. Però ho relacionava. I el criteri decisiu per anular el 9-N era la pregunta: “[...] *el criterio decisivo para determinar si se respeta o no el ámbito competencial que limita la competencia autonómica en materia de consultas populares consiste en examinar el contenido de la pregunta o de la cuestión que se somete a consulta*” (FJ 4).

Cridava l'atenció que després d'analitzar la pregunta –o millor, les preguntes– i citar la jurisprudència del propi TC (STC 103/2008 i 31/2015) derivada dels antecedents del Pla Ibarretxe i de la Llei 10/2014, el Tribunal no fos capaç de fer una lectura oberta, possibilitant un exercici de lliure expressió democràtica, d'acord amb els principis de

¹⁰⁶⁴ “[...] *no puede ignorarse que las actuaciones impugnadas están relacionadas con el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, que fue suspendido desde el mismo día de su impugnación y posteriormente declarado inconstitucional y nulo por este Tribunal en la STC 32/2015, de 25 de febrero*” (FJ 4). Però no diu quines actuacions permet relacionar les dues convocatòries, més enllà de la coincidència amb la pregunta.

participació política i llibertat d'expressió, que permetés allò que una majoria social catalana, recolzada per una majoria parlamentària, volien portar a terme.

CAPÍTOL 12.

Any 2015. Eleccions plebiscitàries del 27-S. L'inici de la unilateralitat.

Durant l'any 2015, el procés sobiranista català va venir marcat per les eleccions al Parlament de Catalunya que es van celebrar el 27 de setembre de 2015. El precedent electoral del 2102, que anticipava o semblava anticipar un canvi en el sistema de partits vigent fins al moment¹⁰⁶⁵, feia pensar que les eleccions convocades sense esgotar la legislatura, esdevindrien el certificat necessari que acabaria constatant el canvi de registre en el mapa de partits català¹⁰⁶⁶. En efecte, després del 9N els partits partidaris del dret a decidir necessitaven gestionar l'impacte –polític i mediàtic– proporcionat per un procés participatiu que havia desbordat les previsions dels partits. Els primers en

¹⁰⁶⁵ “El sistema catalán, desde 1980 hasta 2012, se define como un multipartidismo moderado y limitado, con una competencia centripeta y multidimensional y con una segmentación electoral marcada por la existencia de una divisoria ideológica y con una divisoria nacional; y con dos partidos destacados, PSC i CiU, que son predominantes” escriu Gabriel Colomé en el que és una definició del sistema de partits català d'ençà a les primeres eleccions democràtiques al Parlament de Catalunya. Vegeu Colomé, Gabriel. “La recomposició del sistema de partidos: crónica sentimental de un desamor”. AAVV, *Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017. Pàg. 37.

¹⁰⁶⁶ Fins al 2015, s'havia anat produint un declivi de la clivella electoral esquerra-dreta en favor de la clivella nacional que englobava qüestions com la immersió lingüística, el finançament autonòmic o el dret a decidir. Per altra banda l'espai polític català s'havia polaritzat de tal manera que s'identificava les posicions d'esquerres amb les forces sobiranistes i les posicions de dretes amb les forces contràries a la independència. Com explica Guillem Rico en un estudi electoral, “[...] *el gradual declive de CiU como fuerza hegemónica y bandera del nacionalismo catalán; el consiguiente crecimiento d'ERC; la erosión electoral del PSC; la formación del gobierno tripartito catalanista y de izquierdas y finalmente el surgimiento de Ciudadans, Solidaritat i la CUP, habrían acabado por reforzar la asociación entre catalanismo e izquierda, españolismo y derecha*”. Rico, Guillem. *¿O catalanistas o fachas? La influencia del eje nacional sobre la percepción de los partidos catalanes en el eje izquierda-derecha*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Febrer de 2016. Pàg. 5.

reaccionar van ser les entitats sobiranistes –ANC i Òmnium–, que de seguida van demanar de donar per acabada la legislatura i convocar unes eleccions. L'objectiu o finalitat d'aquestes eleccions era, expressat en el llenguatge polític del moment, el de reclamar al poble de Catalunya el *mandat democràtic* que permetés a un nou Parlament i a un nou Govern escollits sota la legitimitat política d'aquest mandat, iniciar el trànsit cap a un Estat propi¹⁰⁶⁷.

Els partidaris del dret a decidir, ara clarament definits com a independentistes, van encetar un debat sobre la conveniència o no de concórrer en unes eleccions en una mateixa llista que defensés un referèndum acordat amb l'Estat o, en cas de negativa a la celebració del referèndum, iniciar un procés de desconexió amb l'Estat espanyol que, forçosament, havia de culminar amb una Declaració Unilateral d'Independència (DUI). Els primers a posicionar-se va ser les entitats civils del sobiranisme; sobretot ANC, Òmnium i l'AMI¹⁰⁶⁸. Després d'un procés de negociació entre les principals forces i líders independentistes, el dimecres 15 de gener de 2015 es va fer públic un avançament electoral pel 27 de setembre de 2015, data que buscava commemorar l'aniversari de la signatura del Decret de convocatòria del 9N¹⁰⁶⁹.

És en aquest context preelectoral –concretament el 25 de febrer de 2015– que es van conèixer les STC 31/2015 i 32/2015 analitzades en el capítol anterior. La reacció dels mitjans va resultar important per la creació d'un clima d'opinió favorable a dotar al 27-S una caràcter plebiscitari en la mesura que les resolucions del TC tancaven definitivament la porta a una consulta a Catalunya. “No hi ha dret a decidir ni a consultar” titulava l'*Ara*¹⁰⁷⁰. “Un Tribunal en contra; un poble a favor” resava *El Punt*

¹⁰⁶⁷ El mateix Artur Mas va publicar, al diari *Le Monde*, un article que titulava “Un mandat democràtic per Catalunya”. Vegeu Mas, Artur. “Un mandat démocratique pour la Catalogne”. *Le Monde*, 29 d'octubre de 2015. En el mateix sentit es pronuncia, entre d'altres, Carme Forcadell: “El 9-N vam tancar una etapa i ara iniciem el tram final, unes eleccions que generin un mandat democràtic clar”. Vegeu Forcadell, Carme. “Ja hem desconnectat”. *El Punt Avui*, 26 de novembre de 2014.

¹⁰⁶⁸ La premsa catalana destacava com després de la conferència pronunciada per Artur Mas (*Després del 9-N: temps de decidir, temps de sumar*) celebrada a l'Auditori Fòrum el 25 de novembre de 2014, on el president es va posicionar clarament per una sola llista unitària –puc ser el primer o puc ser l'últim destacaven els mitjans de la conferència– les entitats sobiranistes van buscar en tot moment facilitar el diàleg entre Mas i Junqueras per arribar a confeccionar una llista el més unitària possible per celebrar unes eleccions amb caràcter plebiscitari.

¹⁰⁶⁹ “Acord 27-S” obre la portada del diari *Ara*, de 15 de gener de 2015. I a continuació: “Perquè Catalunya decideixi”.

¹⁰⁷⁰ “El TC nega el dret als catalans a ser consultats” diu l'*Ara* en les pàgines interior relatives al “plet sobiranista”. Tanmateix, també destaca el col·loqui celebrat pel president Mas en el Cercle d'Economia. Mas va defensar que amb la resolució del TC el 27-S esdevenia “l'únic camí per consultar a la ciutadania”. Vegeu *Ara*, 26 de febrer de 2015.

Avui. I afegia que “la resolució reforça el caràcter plebiscitari del 27-S¹⁰⁷¹”. En una sort de causa-efecte provocat per la resolució del TC, els partidaris de l’opció independentista van anunciar una candidatura unitària amb el suport de les entitats i de persones del món acadèmic, de la cultura, l’economia i el dret. En la llista no estaria present la CUP, que preferia presentar-se en solitari. El 17 de juliol de 2015, el president Artur Mas viatjava a la Zarzuela per explicar al Rei Felip VI el full de Ruta de l’independentisme. El govern espanyol promovia, sense èxit, un bloc constitucionalista i iniciava una escalada d’advertències que l’*Ara* va recollir en la seva portada de 23 de juliol de 2015¹⁰⁷².

El cas és que el concepte “plebiscit” començava a apoderar-se del debat polític previ a les eleccions del 27-S. Aquella denominació electoral propulsada des de l’independentisme i que des del bloc constitucional –o constitucionalista– que tothom s’afanyava a negar era, precisament, d’allò que més se’n parlava¹⁰⁷³. D’acord amb els principis de la comunicació política de George Lakoff, s’estava creant el marc conceptual adient per fer allò que és volia fer¹⁰⁷⁴: un “plebiscit”.

12.1.- 27S. El plebiscit.

12.1.1.- *El caràcter d’eleccions excepcionals del 27-S.*

El sociòleg Seymour Martin Lipset, en el llibre avui clàssic *El hombre político*, va escriure que “quan una nació s’enfronta a una crisi –canvis importants en el seu

¹⁰⁷¹ *El Punt Avui* també destaca les paraules del president Mas al Cercle d’Economia: “Mas veu avalat el 27-S com a única via legal per decidir”. Vegeu *El Punt Avui*, 26 de febrer de 2015.

¹⁰⁷² “L’Estat amenaça” diu l’*Ara* en portada. “Puja el to de les declaracions dels membres del govern espanyol contra el full de ruta del procés amb l’avís que es pot suspendre l’autonomia”. El ministre Rafel Català avisa que es pot utilitzar l’article 155 CE si es declara una DUI.

¹⁰⁷³ En una compareixença feta el darrer dia del mes de juliol de 2015, el president del Govern espanyol fa unes declaracions que *La Vanguardia* recull així: “No hi haurà plebiscit com no hi va haver referèndum”. Vegeu *La Vanguardia*, 1 d’agost de 2015. Tanmateix, durant l’estiu de 2015, es succeeixen un seguit de reportatges que analitzen el caràcter plebiscitari de la convocatòria del 27-S. Vegeu, en aquest sentit, *La Vanguardia* de 9 d’agost de 2015 sobre la “qüestió catalana”: “No és un plebiscit, és política”, diu el titular. Però aclareix: “Els experts admeten que els resultats sí que es poden interpretar en aquest sentit”.

¹⁰⁷⁴ Lakoff deixa clar quin és l’objectiu d’un marc mental: “conformar les fites que ens proposem, els plans que fem, la nostra manera d’actuar”. Lakoff, George. *No pensis...* Cit. Pàg. 7.

sistema social, econòmic o polític o en la seva posició internacional–, l’electorat en conjunt pren interès per la política¹⁰⁷⁵”. Aquesta premissa –o bona part d’aquesta premissa– es va complir en les eleccions catalanes del 27 de setembre de 2015. Els politòlegs que han analitzat aquells comicis coincideixen a l’hora d’explicar que van ser unes eleccions manifestament excepcionals¹⁰⁷⁶, malgrat que no tots arriben a coincidir en els motius d’aquesta excepcionalitat. A continuació exposarem aquelles variables que justifiquen la denominació –generalitzada, com s’ha dit– de les eleccions del 27-S com excepcionals:

- La negativa del Govern espanyol a convocar un referèndum o a autoritzar una consulta ciutadana que permeti exercir el dret a decidir amb la finalitat que els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya puguin manifestar-se sobre la relació que volen seguir tenint amb l’Estat espanyol és el principal motiu que impulsa a donar per conclosa la legislatura pels principals actors polítics catalans.
- El procés participatiu celebrat el 9 de novembre de 2014, i l’obertura d’un procés penal contra el President Artur Mas i dos membres més del seu govern i el caràcter plebiscitari en front la política del Partit Popular de negar-se a obrir vies de diàleg per desbloquejar la situació política a Catalunya.
- La conjunció de forces en l’àmbit sobiranista, que fan que en una mateixa coalició electoral –Junts pel Sí– conflueixin partits que van des del nacionalisme conservador (CiU o Demòcrates, escissió d’UDC), fins a membres destacats del socialisme sota les sigles de MES, a ERC i líders d’organitzacions clarament significades amb el procés com les presidentes de l’ANC Carme Forcadell i d’Òmnium Cultural, Muriel Casals, inclús una llarga llista de personalitats del

¹⁰⁷⁵ Lipset, Seymour M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos. 1987. Pàg. 164. Lipset fa referència a estudis realitzats als Estats Units que afirmen que les situacions de crisi econòmica de 1896 i 1936 i les crisis internacionals de 1916, 1940 i 1952 van provocar, de manera similar, aflluències desacostumades de votants.

¹⁰⁷⁶ Rodríguez-Aguilera, Cesáreo i Reniu, Josep Maria. “Elecciones catalanas plebiscitarias “Ma Non Troppo””. *Quaderni dell’ Osservatorio elettorale*. Núm. 74, desembre de 2015. Pàg. 31 a 55; Oñate, Pablo. “Cambio y continuidad: las dimensiones del sistema de partidos de Cataluña tras las elecciones autonómicas de 2015”. *AAVV Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017. Pàg. 49 a 69.

món de la cultura i la universitat (Germà Bel, Lluís Llach o Oriol Amat) encapçalada per un destacat líder, l'eurodiputat d'ICV, Raül Romeva.

- El sorgiment de forces polítiques noves o relativament noves, amb expectatives electorals a l'alça –Podem o Ciutadans en són dos exemples–, combinat amb el fet que no confluïssin partits tradicionals com CDC, ERC, ICV, i combinat, també, amb la primera aparició en solitari d'un partit com UDC que havia anat sempre en coalició amb CDC.

A parer nostre, aquests elements són els que atorgaven trets marcadament excepcionals a una eleccions que es presentaven sota una dinàmica política tant diferent i mai abans vista, que la intenció de presentar-les com a plebiscitàries va anar agafant força a mesura que el 27 de setembre es va anar acostant¹⁰⁷⁷. Recapitem: les variables abans exposades permeten afirmar que, sens dubte, que el 27S són uns comicis singulars en la història electoral catalana i espanyola. La pròpia jornada electoral marcada per unes elevadíssimes xifres de participació; les més altes de la història en unes eleccions catalanes fins aleshores, reforçaven aquesta vessant excepcional i, fins i tot, les situaven com a unes eleccions amb un fort caràcter simbòlic¹⁰⁷⁸.

I en aquest punt sorgeix una pregunta que cal abordar: les eleccions del 27 de setembre de 2015 va ser un plebiscit? Els promotors del caràcter plebiscitari de les eleccions van ser, precisament, els seus convocants. La voluntat era ubicar el dret a decidir a l'epicentre del debat polític, identificant Junts pel Sí com a la formació política clarament partidària de la independència en un eventual referèndum o consulta. El programa electoral de Junts pel Sí incloïa, doncs, un full de ruta en consonància amb

¹⁰⁷⁷ Els principals mitjans de comunicació catalans van alimentar i es van sumar, directament o indirecta, a aquesta voluntat plebiscitària de les eleccions. Si ens fixem en les capçaleres dels principals diaris veurem que més que parlar d'unes eleccions autonòmiques, aquestes es presenten o com unes eleccions clarament excepcionals o explícitament com un plebiscit. És el cas del diari *Ara*, del dissabte 26 de setembre, quan va informar sobre els actes finals de campanya, va titular en portada: “El sí ho té a tocar”. També és el cas de *La Vanguardia*, que s'expressava el dia abans de les eleccions en termes plebiscitaris: “El sí exhibeix força i Rajoy demana el vot en català”.

¹⁰⁷⁸ L'elevada participació fruit del context polític a partir del qual es celebren les eleccions no és un aspecte menor, atès que ofereix diverses lectures a banda, es clar, de les plebiscitàries. Però és evident que reforcen el caràcter excepcional que els hem atorgat des d'un bon principi. Així ho entenen, entre d'altres, Carmen Ortega y José Manuel Trujillo: “*Las excepcionales cifras de movilización, superiores a las de cualquier otro proceso de las mismas características en la historia reciente, dan buena cuenta de la importancia simbólica que adquirieron los comicios*”. Vegeu Ortega, Carmen i Trujillo, José Manuel. “Análisis geográfico de los resultados del voto del 27-S”. A AAVV *Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017. Pàg. 100.

l'obtenció d'un mandat democràtic assolit en unes eleccions de naturalesa plebiscitària. També ho feia així la CUP, certificant ambdues forces el bloc del sí. De fet el plebiscit – o eleccions amb caràcter plebiscitari – eren una de les vies alternatives a la celebració d'una consulta legal que el CATN havia analitzat en el seu primer informe¹⁰⁷⁹. Però, que és un plebiscit? Que s'entén per eleccions plebiscitàries?

12.1.2.- *Sobre la naturalesa plebiscitària del 27-S.*

El punt de partida del caràcter plebiscitari del 27-S és la negativa del Govern de l'Estat espanyol d'autoritzar al govern de la Generalitat la celebració d'un referèndum en exercici del tant reivindicat dret a decidir. És evident que la millor fórmula per conèixer la voluntat de la població catalana és un referèndum, però davant la impossibilitat de fer-ho per una via paccionada amb l'Estat espanyol, entenem que no tota expressió ha de ser necessàriament canalitzada únicament i exclusiva per aquesta via. N'hi ha d'altres que, malgrat que moltes d'aquestes alternatives no ofereixen les garanties jurídiques del referèndum, esdevenen opcions vàlides que poden permetre copsar el grau de suport d'una determinada opció política que es pogués respondre de forma dicotòmica. Com hem vist en capítols anteriors, el Consell Assessor per a la Transició Nacional proposava com a vies davant la impossibilitat de celebrar una consulta acordada amb l'Estat espanyol, les següents¹⁰⁸⁰:

- 1.- Consultes mitjançant la votació per vies alternatives.
- 2.- Eleccions plebiscitàries.
- 3.- Declaracions Unilaterals d'Independència (DUI)
- 4.- Mediació internacional o de la Unió Europea.

Va ser, doncs, a partir d'una situació de bloqueig respecte d'una demanda – exercir el dret a decidir a partir d'una consulta o referèndum – impulsada per una majoria social i política catalana, que el Govern de la Generalitat es va veure en la necessitat d'arbitrar un mecanisme alternatiu al ideal de la consulta, per tal de recollir el suport social d'una opció –la independència o no de Catalunya–, amb l'objectiu de portar-lo a terme des de la política. Per consegüent, les eleccions convocades amb un caràcter plebiscitari es revelen com una alternativa, com un mecanisme de resposta a

¹⁰⁷⁹ Ens referim al ja citat informe del CATN. *La consulta sobre el futur polític de Catalunya*.

¹⁰⁸⁰ CATN. “La consulta sobre el futur polític...” Cit. Pàg. 141 a 149.

partir d'una facultat pròpia de les institucions de la Generalitat, per tal de donar una sortida a una àmplia demanda social. Què hauria d'haver fet el Govern de la Generalitat, després dels mandats parlamentaris i les expressions de suport al dret a decidir? Quedar-se aturat o mirar de canalitzar la demanda per vies polítiques alternatives? Això no significa que, en el terreny jurídic i polític, no deixem de transitar per territoris indefinits, amarats de força elements d'incertesa. I el primer element de tots és la pròpia definició d'eleccions plebiscitàries. Que s'entén per eleccions plebiscitàries?

És el mateix CATN qui ens diu que el concepte d'eleccions plebiscitàries no és un concepte jurídic, sinó polític. A partir d'aquesta premissa ens ofereix una primera aproximació –incompleta, a perer nostre– del concepte: “unes eleccions plebiscitàries serien aquelles que en termes polítics tindrien com objectiu essencial conèixer l'opinió de l'electorat al voltant d'una determinada proposta política¹⁰⁸¹”. Francisco Rubio Llorente explica que unes eleccions plebiscitàries se “situen al marge del dret positiu”, però immediatament afegeix que “actuar al marge del dret no és actuar contra el dret mentre no es pretengui atribuir conseqüències jurídiques a aquesta situació¹⁰⁸²”. O sigui: es reforça aquesta dimensió política del concepte plebiscit aplicat a unes eleccions, que ni resulta ser legal però tampoc il·legal. Tanmateix, aquesta dimensió política també parteix de la constatació que l'Estat espanyol no ha permès realitzar una consulta en exercici del dret a decidir, per la qual cosa s'ha produït un bloqueig que només els ciutadans directament interpel·lats els que decideixen a partir d'un mecanisme anàleg al de la consulta com són unes eleccions¹⁰⁸³. El plebiscit opera, doncs, com alternativa o com a mecanisme de substitució.

Jordi Jaria escriu que allò que converteix unes eleccions *normals* en unes eleccions plebiscitàries “no és pas la convocatòria, ni el procés electoral, ni la normativa que s'hi aplica, sinó el fet que la opinió pública reconegui que el resultat electoral no es tradueix només en una determinada composició de l'òrgan que s'escull, en aquest cas, el Parlament de Catalunya sinó que representa també la manifestació d'una voluntat

¹⁰⁸¹ CATN. “La consulta sobre el futur polític...” Cit. Pàg. 143.

¹⁰⁸² Rubio Llorente, Francisco. “Plebiscits i sucedanis”. *La Vanguardia*, 27 de juliol de 2015.

¹⁰⁸³ Com explica Antoni Bayona, “La convocatòria d'eleccions en clau plebiscitària suposa, així, un intent de fer la consulta per l'únic mitjà legalment possible i considerar, en conseqüència, que aquest instrument participatiu (les eleccions mateixes) pot desplegar els efectes equivalents als d'un referèndum”. Bayona, Antoni. “El futur polític de Catalunya: el paper del Parlament”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 54 (juny 2017). Pàg. 11.

constituent¹⁰⁸⁴”. O sigui, per Jordi Jaria “És el reconeixement *polític*, no pas el procediment *jurídic*, allò que és rellevant en aquest cas¹⁰⁸⁵”. Ergo, el comportament de l’electoral ajuda a interpretar si unes eleccions convocades amb caràcter plebiscitari acaben assolint aquest propòsit. En aquest sentit, el posicionament de vot en favor de la opció política que ha motivat el plebiscit, hauria de ser inequívocament clara i rotunda – sense que aquí ens atrevim a establir percentatges de vot–, atès que, segons Jaria, l’electorat atorgarà o no una dimensió constituent al resultat electoral.

Aquest és també el parer dels professors Cesáreo Rodríguez-Aguilera i Josep Maria Reniu. El que marcaria el caràcter plebiscitari de les eleccions seria el seu resultat¹⁰⁸⁶: “*Aunque unas elecciones plebiscitarias no lo puedan ser de iure, podrían adquirir tal carácter de facto si se alcanzara el resultado preconizado. En otros términos, el apoyo de la mayoría absoluta de los votantes catalanes a JxS y la CUP debería implicar -a juicio de estas formaciones políticas- la primacía del principio de legitimidad (material) sobre el de legalidad (formal), una separación que plantea un dilema muy problemático por definición en un sistema democrático*¹⁰⁸⁷”. El dilema al qual fan referència Rodríguez-Aguilera i Reniu és el dilema, prou conegut en el procés sobiranista, de confrontació entre el principi democràtic i el principi d’ordre

¹⁰⁸⁴ Jaria, Jordi. “La independència com a procés constituent. Consideracions constitucionals sobre la creació d’un Estat català”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Generalitat de Catalunya: Institut d’Estudis Autònoms. Núm. 22. Octubre 2015. Pàg. 184 a 218.

¹⁰⁸⁵ Jaria, Jordi. “La independència com a procés...” Cit. Pàg. 203. Tanmateix, per Jaria, unes eleccions plebiscitàries “consisteixen en unes eleccions en què algunes de les forces polítiques que hi concorren es comprometen davant de l’electorat a fer efectiva una voluntat constituent, en el nostre cas, a fer efectiva, a través del procés que escaigui, la voluntat de secessió i, en conseqüència, la constitució d’un nou Estat. En tot cas, no seria necessari que tots els concurrents a les eleccions es posicionessin amb relació a la qüestió, ja que el que comptaria seria el resultat dels qui sí que ho fessin, si bé és cert que un posicionament clar, en aquest sentit, per part d’un nombre significatiu de forces polítiques faria difícil evitar el debat per les altres, tot i que, d’altra banda, les forces polítiques favorables a la condició plebiscitària de les eleccions no podrien evitar que els altres debats es barreassin amb la qüestió constituent, de manera que la condició plebiscitària seria sempre volàtil”. Jaria, doncs, posa l’accent en una combinació de factors on assoleixen importància el programa electoral i el resultat que pugui obtenir els partidaris d’aquest programa.

¹⁰⁸⁶ En aquest sentit posen com exemple d’eleccions plebiscitàries les municipals del 12-14 d’abril de 1931. Concretament afirmen que “[...] *el razonamiento de fondo que subyace a esta estrategia es el de la voluntad de que la mayoría absoluta puede imponerse de hecho al margen de la legalidad vigente (...)* Por ejemplo, *las elecciones municipales del 12-14 de abril de 1931 –que obviamente no fueron convocadas como plebiscitarias- acabaron asumiendo de hecho esa caracterización por sus resultados que provocaron la proclamación de la II República*”. Rodríguez-Aguilera, Cesáreo i Reniu, Josep Maria. “Elecciones catalanas plebiscitarias...” Cit. Pàg. 34.

¹⁰⁸⁷ Rodríguez-Aguilera, Cesáreo i Reniu, Josep Maria. “Elecciones catalanas plebiscitarias...” Cit. Pàg. 33-34.

constitucional. El primer genera majories per definició canviants; el segon genera regles estables de control i garantia. La solució rau en l'equilibri. *“El justo equilibrio debe impedir tanto el abuso circunstancial de la mayoría como la rigidez normativa: en este sentido una estrategia plebiscitaria corre el riesgo de absolutizar el principio democrático en detrimento del rule of law¹⁰⁸⁸”*.

En el sentit exposat, doncs, som del parer que per considerar plebiscitàries unes eleccions convocades mitjançant el procés electoral ordinàriament utilitzat, cal que es donin una combinació de factors. Aquests factors, si bé poden transformar les eleccions ordinàries en excepcionals, també els poden atorgar un caràcter plebiscitari si tenim en compte una combinació, com s'ha dit, de diversos elements de naturalesa política. Aquests són, en el cas català, i més concretament, en el cas de les eleccions celebrades el 27 de setembre de 2015, els següents:

- El context a partir del qual es celebren les eleccions del 27 de setembre de 2015; context que ve marcat per una negativa a l'Estat espanyol a negociar políticament una consulta que té l'aval majoritària de la ciutadania i del Parlament de Catalunya i el Govern (i més concretament el President de la Generalitat, que és qui disposa d'aquesta prerrogativa). En resposta a tal negativa, el president avança les eleccions perquè aquestes operin com a mecanisme alternatiu per conèixer el grau d'adhesió a un determinat projecte polític anàleg al que hauria estat el contingut de la pregunta del referèndum o consulta.
- Els programes electorals i els missatges de campanya de les forces o actors polítics impulsors de les eleccions que han de reflectir clarament aquest projecte polític. En aquest cas, les formacions independentistes que concorren sota la col·lació Junts pel Sí i les CUP han de concentrar la campanya electoral a buscar adhesions a aquest projecte polític.

¹⁰⁸⁸ Rodríguez-Aguilera, Cesáreo i Renu, Josep Maria. “Elecciones catalanas plebiscitarias...” Cit. Pàg. 34.

- La percepció, per part de la ciutadania i els mitjans de comunicació, sobre un format electoral que malgrat esdevenir un format ordinari, opera, en realitat, com a mecanisme alternatiu a un referèndum o consulta.
- Un resultat clarament identificable en termes dicotòmics: partidaris del projecte polític que hauria d’haver estat sotmès a referèndum o consulta i contraris a aquest projecte.

És per tots aquests elements que partim de la base que el 27 de setembre de 2015 es van portar a terme eleccions plebiscitàries a Catalunya entre els partidaris que a Catalunya s’iniciés un procés constituent per esdevenir un Estat sobirà i els partidaris de continuar dins l’Estat espanyol, malgrat les diferències en les formules jurídico-constitucionals a partir de les quals arbitrar aquest encaix.

12.1.3.- *Victòria o derrota al plebiscit?*

A partir de considerar les eleccions del 27 de setembre de 2015 unes eleccions plebiscitàries, irromp la necessitat de fer-nos una pregunta que esdevé fonamental i que necessàriament plantejarem ara i aquí, malgrat que la resposta –o respostes, perquè segurament n’hi ha més d’una– s’aniran desgranant al llarg dels capítols següents. La pregunta a la que acabem de fer referència és: les forces partidàries de l’opció independentista en el plebiscit, va guanyar-lo o van perdre’l?

Aquest és un dels dubtes que va planar durant la mateixa nit electoral; dubtes que es van anar estenent durant els dies següents –i durant els mesos i anys següents– i que probablement mai els resoldrem del tot atès que de lectures polítiques n’hi ha de tots els gustos¹⁰⁸⁹. Però abans d’entrar en anàlisi polític del que va significar el resultat del 27-S en totes les seves dimensions –bàsicament electoral i política– per oferir el nostre parer sobre si és pot parlar de victòria o derrota en el plebiscit convocat pel bloc partidari de transformar les eleccions autonòmiques en plebiscitàries, cal visualitzar el quadre de resultats electorals relatiu a les accions de setembre de 2015.

¹⁰⁸⁹ Un bon anàlisi polític i periodístic que pretén aportar llum sobre la victòria o derrota del sobiranisme en les eleccions plebiscitàries del 27 de setembre de 2015 és el que fa Àlvaro, Francesc-Marc. *Perquè hem guanyat?* Barcelona: Comanegra. 2015. Aquest anàlisi cal ser complementat amb l’obra, també d’Àlvaro, *Assaig general d’una revolta. Les Claus del procés català*. Barcelona: Pòrtic. 2019.

Resultats de les eleccions al Parlament de Catalunya. 27 de setembre de 2015.

Cens:	5.510.853
Votants:	4.130.196 (74,95)
Abstenció:	1.380.657 (20,05)
Nuls/blanc:	37.847 (0,92)

Partits polítics	Vots obtinguts	Escons
JxS	1.628.714	62
C's	736.364	25
PSC	523.283	16
CSQEP	367.613	11
PP	349.193	11
CUP	337.794	10
UDC	103.293	-
Altres	46.095	-

Font: Càlculs sobre dades oficials definitives. Generalitat de Catalunya.

<http://www.parlament2015.cat/ca/inici/index.html>

A primer cop d'ull, la imatge que ofereixen les eleccions de 2015 és una imatge de victòria per la mínima del bloc electoral declaradament partidari d'una Catalunya en forma d'Estat independent. És evident que el nombre de vots i el nombre d'escons assolits per la opció Junts pel Sí així ho determina. Això significa que, en termes electorals –i amb aquesta victòria en vots i escons–, pot entendre's que els ciutadans efectivament han donat un mandat democràtic a la majoria parlamentària a l'epicentre del qual hi hauria d'haver, necessàriament, el programa electoral de Junts pel Sí. Aquesta coalició, doncs, sembla legitimada políticament per implementar el seu programa en virtut de la seva majoria parlamentària. Més i tot, si als 62 escons se li sumen els 10 escons de l'altre partit independentista, la CUP. Però això no respon a la pregunta que ens hem formulat: les forces partidàries de la opció independentista en el plebiscit, va guanyar-lo o van perdre'l?

Ara sí cal tornar al caràcter plebiscitari de les eleccions per veure si, en termes de plebiscit, hi ha una victòria o una derrota del bloc convocant. En un preacord –

denominat “Full de ruta unitari del procés sobiranista català– signat el 15 de març de 2015 pels principals impulsors del procés (CDC-Reagrupament, ERC, Òmnium, ANC i AMI), recollia un primer apartat relatiu a allò que aquests actors consideraven eleccions plebiscitàries o, si més no, la definició de l’objectiu que perseguïen atorgant una convocatòria electoral avançada aquella naturalesa política. Això ens permet copsar la intenció final de l’avançament electoral, d’acord amb el programa dels principals partits del bloc convocant i els actes anteriors i coetanis a la convocatòria. Seria allò d’aplicar la denominada doctrina dels actes propis¹⁰⁹⁰; doctrina encaminada a protegir la coherència, la confiança i la bona fe en l’exercici dels drets subjectius en virtut de les expectatives creades (art. 7 del Codi Civil). D’aquesta manera creuant objectius, programa (o sigui, intencions) i resultats podem afirmar o desmentir una victòria del bloc electoral partidari del plebiscit.

D’entrada cal dir, analitzant aquest punt primer definidor del plebiscit, quin era l’objectiu del bloc convocant de les eleccions del 27-S. En aquesta sentit, les eleccions plebiscitàries havien de servir “[...] com a mecanisme legal per conèixer la voluntat del poble català sobre el seu futur polític substituint el referèndum que es va impedir realitzar”. Aquest és el primer objectiu: substituir el referèndum no realitzat per causes alienes a la voluntat de les institucions catalanes per unes eleccions en format autonòmic. Recordar, en aquest sentit, que la potestat per convocar-les era –i és– del president de la Generalitat. La clau, doncs, és que aquestes eleccions havien de permetre conèixer la voluntat del poble català. De fet, el punt de l’acord continua dient: “D’aquesta manera el resultat serà de lectura fàcil i inequívoca per a tothom, dins i fora de Catalunya, i permetrà l’exercici del mandat corresponent”. Ergo: els resultats han de ser llegits com si es tractés –i això queda força clar– d’un referèndum. I en un referèndum no hi ha cap dubte que es compten els vots.

Tanmateix, com a segona de les variables, hi ha el programa. O el que és el mateix: sobre què es fa el plebiscit. El segon paràgraf del punt primer del *preacord* o “full de ruta unitari del procés sobiranista català” explicita que “Els programes de les candidatures sobiranistes han de deixar clar, com a punt primer i destacat, que voltar-les

¹⁰⁹⁰ La doctrina dels actes propis, de naturalesa bàsicament civilista, enfonsa les seves arrels en el dret romà. La jurisprudència del Tribunal Suprem ha vingut a concretar aquesta doctrina vinculant-la a una declaració o manifestació pública, expressa o tàcita, feta per una persona en virtut d’un negoci jurídic capaç de generar uns efectes, i la impossibilitat d’adoptar, després de feta la declaració relativa al negoci, una actitud o comportament contradictori. Vegeu STS 73/1988, de 21 d’abril. El fonament últim de la doctrina dels actes propis és la protecció que objectivament requereix la confiança que fonamentadament es pot haver dipositat en el comportament aliè i en les regles de la bona fe que imposa el deure de coherència en el comportament i limita, en aquest sentit, l’exercici dels drets objectius.

suposa un pronunciament favorable a la independència de Catalunya”. Per tant, els que votin a favor de les candidatures que portin aquesta opció al programa –Junts pel Sí i les CUP– votaran *sí* a la independència de Catalunya i els que votin a aquelles forces que no portin això al programa estaran votant *no* a la independència. Tenint en compte que els dos únics partits que expliciten en el seu programa electoral són les dues citades i que ni CSQEP ni UDC incorporen els llurs respectius programes aquesta opció, s’ha d’entendre que els vots a favor del sí són la suma de JxS i les CUP: 1.966.508 vots. O el que és el mateix: un 47,8 % dels electors van votar a favor de la independència; la resta, és a dir, 2.125.841 (un 52,2 %) van votar a favor del no.

Amb aquests resultats a partir de les premisses indicades, podem oferir una resposta a la pregunta plantejada: els partidaris del plebiscit –Junts pel Sí i la CUP– el van perdre¹⁰⁹¹. O sigui: van guanyar els partidaris del No a la independència de Catalunya. Insistim: llegits els resultats com si fossin un referèndum, que era la pretensió dels actors polítics convocants en virtut de l’aplicació de les premisses que van impulsar a una convocatòria electoral anticipada de lectura plebiscitària, queda clar que el referèndum o el plebiscit, es va perdre: 47,8 a favor de la independència contra un 52,2 partidari de la unitat d’Espanya. La opció de no a la independència va resultar la guanyadora en la mesura que va ser l’opció que, segons les regles del joc del plebiscit i en virtut de la doctrina dels actes propis, va obtenir un major percentatge de vots.

D’acord amb una lectura plebiscitària de les eleccions, el procés hauria d’haver-se aturat en la recerca d’una majoria social suficientment àmplia per iniciar una fase posterior on plantejar escenaris rupturistes. Però no va ser així, en la mesura que la complexitat de la situació política oferia moltes altres lectures per legitimar les posicions dels diferents actors del taulell polític¹⁰⁹². Com escriu el periodista Francesc-Marc Àlvaro, “[...] els màxims responsables dels partits i de les entitats independentistes

¹⁰⁹¹ Sobre la interpretació dels resultats en clau plebiscitària s’invoca, sovint, les declaracions del llavors cap de llista de les CUP, el periodista Antonio Baños que en compareixença als mitjans de comunicació va reconèixer que el plebiscit no s’havia guanyat. En la interpretació dels resultats del 27-S rau, a parer d’Antoni Bayona, una de les claus de l’esdevenir del procés: “[...] Entre els errors que es van cometre en aquesta part final del procés crec que aquest va ser especialment greu, perquè contradeia el fonament principal en el qual es sustentava el discurs. Per començar, la seva legitimitat democràtica”. Bayona, Antoni. *No todo vale...* Cit. Pàg. 183.

¹⁰⁹² El relat polític imposat, segons els periodista Jordi Amat, va ser expressar victòria quan en realitat s’estava davant d’una derrota. Amat ho explica així: “No hi havia, per tant, mandat democràtic. Però malgrat el retrocés, malgrat la derrota del plebiscit, el cap de campanya de Junts pel Sí –l’editor Oriol Soler, un independentista de sempre, lampista determinant en la darrera fase del procés– va demanar als caps de llista –Romeva, Junqueras, Mas– que afirmessin que havien guanyat. Li van fer cas malgrat que era veritat a mitges”. Amat, Jordi. *La confabulació dels...* Cit. Pàg. 79.

van continuar endavant com si tinguessin el 51% o més percentatge de vot. La majoria d'experts que els acompanyaven en aquest viatge van tenir la mateixa actitud i no van advertir que les coses no havien sortit prou bé¹⁰⁹³”.

12.2.- Majoria absoluta independentista al Parlament i el full de ruta. El camí de la desconexió.

Difícilment sabrem mai si una victòria en el plebiscit hauria comportat una Declaració Unilateral d'Independència per part del nou Parlament constituït; el que sí sabem és el que va comportar una victòria per majoria absoluta en escons per part de les forces que demanaven el sí a la independència. En aquest sentit que acabem d'exposar, queda clar que les eleccions del 27-S, tant pel seu plantejament, nus i desenllaç, presentaven una doble dimensió –sobretot política– que ha de ser tinguda en compte en qualsevol anàlisi que es faci: 1) el seu caràcter plebiscitari ja analitzat i 2) la seva naturalesa excepcional. Tanmateix, a l'hora de definir-les, aquestes eleccions també poden ser llegides com unes *eleccions crítiques* en el sentit que acabarien obrint molts interrogants no només pel que feia als resultat; sinó també pel que suposava a les relacions polítiques entre Catalunya i l'Estat espanyol¹⁰⁹⁴. Aquesta singularitat dels comicis derivava, com hem vist, del context polític. Un context fortament marcat per la negativa de l'Estat espanyol a convocar un referèndum o a autoritzar una consulta, però també de l'alta participació assolida; la més elevada fins llavors.

Tots aquests elements –sumats a altres variables que hem analitzat en punts anteriors– obligaven a fer més d'una lectura a banda de la lectura política principal en clau plebiscitària. En aquest sentit, una altre anàlisi era el consubstancial en uns comicis electorals en un sistema parlamentari: veure la correlació de forces al moment de transformar els vots en escons: i aquí sí, la majoria partidària de la independència de Catalunya conformava una indiscutible majoria absoluta. I és en aquest punt on, des del

¹⁰⁹³ Álvaro, Francesc-Marc. *Assaig general...* Cit. Pàg. 197.

¹⁰⁹⁴ És Maria Pereira qui utilitza aquesta denominació d'eleccions *crítiques* citant l'obra de Geoffrey Evans i Pippa Norris *Critical Elections. British parties and voters in long-term perspective* (London: Sage Publications) publicat l'any 1999. Vegeu Pereira, Maria. “Lectura espacial de la competició política”. *AAVV Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017. Pàg. 105-125.

primer dia després de les eleccions, es va formular un gran interrogant¹⁰⁹⁵: que fer amb el full de ruta, tenint en compte que el bloc independentista havia perdut el plebiscit però havia guanyat les eleccions amb aquesta clara majoria absoluta? Escriu Antoni Bayona, en relació al procés de desconnexió que s’obrirà en funció de la lectura en vots dels resultats electorals, que “si des del punt de vista polític les eleccions havien de constituir un plebiscit per comprovar l’existència d’una majoria social a favor de la independència, aquest objectiu polític no es va assolir; ni sembla correcte desnaturalitzar-lo amb el criteri dels escons obtinguts¹⁰⁹⁶”.

Certament el plebiscit s’havia perdut, com destaca Antoni Bayona, però havien de renunciar els partits guanyadors al seu programa polític? S’obrien dos possibles escenaris. Un tornar a celebrar eleccions atès que el plebiscit s’havia perdut i enfrontar, així, programes electorals d’acord amb la nova realitat política que s’havia obert a Catalunya. Una realitat marcada per una majoria de 47,8% clarament favorables a la independència, però amb un 52,2% favorables a continuar dins d’Estat espanyol. L’altre, considerar vàlid i legítim el resultat electoral en termes de validació de programa dels dos partits que proposaven el full de ruta independentista, i per consegüent, desplegar durant la legislatura els programes que en clau de validació d’escons conformaven una còmode majoria absoluta al Parlament de Catalunya.

La resposta al dilema polític plantejat la tenim en la Resolució –que tot seguit analitzarem– 1/XI, del Parlament de Catalunya, sobre l’inici del procés polític de desconnexió conseqüència dels resultats electorals. Aquest pronunciament suposarà el desplegament efectiu dels programes electorals dels dos partits partidaris de la independència¹⁰⁹⁷, que votaran fent ús de la majoria parlamentària, tots aquells acords

¹⁰⁹⁵ De fet, aquesta dicotomia entre derrota en el plebiscit, però clara victòria parlamentària, va ser exposada en la compareixença efectuada per la cúpula dirigent de les CUP el dia següent a la jornada electoral per fer una valoració de resultats. Aquests admetien, per boca del seu portaven, el candidat Antonio Baños, una derrota en el plebiscit que impossibilitava una immediata declaració Unilateral d’Independència. No obstant això, entenien que la clara victòria en escons –majoria absoluta– i la indefinició d’algunes forces polítiques en quan a la independència de Catalunya, legitimava als partidaris del dret a decidir, a iniciar un procés de ruptura amb l’Estat espanyol.

¹⁰⁹⁶ Bayona, Antoni. “El futur polític...” Cit. Pàg. 12 i *No todo vale...* Cit. Pàg. 183.

¹⁰⁹⁷ La voluntat d’iniciar la legislatura amb una Resolució parlamentària d’aquesta naturalesa esdevenia un compromís electoral present en el programa electoral de Junts pel Sí i la CUP. Concretament, al programa electoral de Junts pel Sí, l’apartat del “Full de ruta cap a la independència” explicitava que el primer pas, previ l’obtenció del mandat democràtic en les eleccions del 27-S, era “una declaració d’inici del procés d’independència”. Vegeu www.juntspelsi.cat/programa/programa?locale=cat. Pàg. 30. En el programa de les CUP, s’apostava per una Declaració Unilateral d’Independència com a primera acció a portar a terme pel nou Parlament. Vegeu cup.cat/sites/default/files/programa_de_la_cup_crida_constituent_27s.pdf. Pàg. 7.

destinats a complir el *mandat democràtic* assolit a les urnes. Tanmateix, aquesta Resolució, des del punt de vista de la Teoria Política i del Dret Constitucional, marcarà l'inici de la unilateralitat que comportarà, forçosament, confrontar dos principis legitimadors de les democràcies occidentals: el democràtic i el de legalitat. La tensió entre aquests dos principis, a més de ser un dels elements centrals del debat entre constitucionalistes, és un conflicte inherent a qualsevol Estat democràtic i de dret com ho és l'Estat espanyol. El principi de constitucionalitat s'encarrega de fixar uns límits a partir dels quals s'expressen les voluntats democràtiques que conviuen dins una estructura territorial complexa, com ho és l'espanyola.

Però aquests límits del principi constitucional no poden operar, en la pràctica, com elements de bloqueig d'aquesta formulació democràtica. Al seu torn, el principi democràtic ha de facilitar l'expressió dels elements que conformen l'estructura territorial sense traspasar els límits normatius establerts¹⁰⁹⁸. Aquesta seria una formulació teòrica que segurament tot jurista o polític estaria d'acord. Però en el cas català, a diferència del cas quebequès on també es va plantejar aquesta dicotomia, la Constitució i, tant o més que la Constitució, la seva interpretació per part del TC, s'eleva com un mur de contenció de les demandes sorgides per un ampli sector de la societat catalana i una majoria absoluta del Parlament de Catalunya; demandes d'una clara dimensió democràtica¹⁰⁹⁹. Traslladat a la realitat política, l'Estat de dret bloqueja i, com veurem a continuació, prohibeix a aquesta majoria social i parlamentària desplegar el programa electoral a partir del qual s'han guanyat (en vots i en escons i per majoria absoluta) unes eleccions que, com hem vist, constituïen una excepcionalitat en el panorama electoral espanyol.

¹⁰⁹⁸ Jaria, Jordi. "La independència com a procés..." Cit. Pàg. 207.

¹⁰⁹⁹ Arribat a aquest punt, podríem afirmar que la Constitució i la interpretació –jurídicament restrictiva– que en fa el Govern de l'Estat espanyol ajudat de la jurisprudència del propi TC, no només impedeix o bloqueja portar endavant un programa a partir del qual sigui possible acordar i pactar un referèndum o consulta dins el marc constitucional, sinó que situa aquesta possibilitat al marge de la legalitat constitucional i, com veurem més endavant, situarà aquest debat, de clara naturalesa política, al marge de la Constitució.

12.2.1.- *La Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2015, del Parlament de Catalunya sobre l'inici del procés polític a Catalunya.*

El títol complet de la Resolució 1/XI és “sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015”. La proposta va ser presentada pels grups parlamentaris de Junts pel Sí i la CUP. La resolució oferia nou punts i un annex en el qual es recollien un seguit de mesures que haurien de ser implementades pel futur govern de la Generalitat destinades a blindar drets fonamentals afectats per decisions de les institucions de l'Estat espanyol. Al tenor dels antecedents que brindava la jurisprudència del TC en matèria de l'admissió a tràmit d'una eventual –i assegurada– impugnació del Govern espanyol, aquesta Resolució parlamentària ja no s'amagava del seu contingut obertament anticonstitucional¹¹⁰⁰. De fet, des de l'anunci del contingut de la Resolució, aquesta va estar condicionada per les contínues advertències dels membres del Govern de l'Estat espanyol cap a la presidenta del Parlament¹¹⁰¹.

Davant la palesa inconstitucionalitat de la Resolució, aquesta vegada quedava assumida una posició d'unilateralitat o de no acatament del marc constitucional vigent ni de les resolucions que el propi Tribunal –a qui la Resolució declarava mancat de legitimitat i competència– per part de les institucions catalanes en el procés de desconnexió amb l'Estat espanyol. Per altra banda cridava l'atenció una diferència de la Resolució 1/XI respecte dels seus precedents més immediats: no incloïa cap referència al dret a decidir. És com si la Resolució 1/XI entengués superat aquest estadi o –i aquest és l'escenari més probable– considerés que el dret a decidir havia estat exercit mitjançant les eleccions plebiscitàries del 27 de setembre de 2015. En qualsevol cas, la

¹¹⁰⁰ De fet, com recorda Montilla Martos, en relació a la admissió a tràmit de la impugnació “[...] *la respuesta no era compleja pues la cuestión de la admisión había sido resuelta en la STC 42/2014 y el contenido abiertamente inconstitucional. El propio Parlamento de Cataluña solicita la no admisión de la impugnación por tratarse de una declaración política pero en ningún momento intenta defender el encaje constitucional de su contenido*”. Vegeu Montilla, José Antonio. “La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Resolució 1/XI del Parlamento de Cataluña”. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog]. 2015.

¹¹⁰¹ Vegeu titular de la informació publicada a les pàgines de política del diari *Ara* del 7 de novembre de 2015: “L'Estat alerta Forcadell que ja és el seu nou objectiu polític i legal. Sáenz de Santamaría diu que el TC la situa com a responsable última de les declaracions d'inici del procés”.

unilateralitat comportava, per si mateixa, donar per superada la fase de reivindicació del dret a decidir, per transitar cap a una ulterior fase: la del dret a l'autodeterminació¹¹⁰².

Tornant a la Resolució 1/XI, aquesta presentava un corpus de nou punts dels quals ens interessa analitzar el següent:

El primer té a veure amb el resultat electoral del 27-S. En aquest sentit, el Parlament “constata que el mandat democràtic obtingut les passades eleccions del 27 de setembre de 2015 es basa en una majoria en escons de les forces parlamentàries que tenen l'objectiu que Catalunya esdevingui un Estat independent”. Aquesta és, doncs, la primera premissa: hi ha un mandat democràtic fruit d'una majoria de les forces obertament independentistes en escons al Parlament. No es diu res d'una derrota (o, en el seu cas, victòria) en plebiscit: si més no, no és diu res sobre el caràcter plebiscitari de les eleccions i de si aquesta majoria d'escons pot ser interpretat, també, com una victòria en el plebiscit celebrat. Per altra banda, aquest punt primer de la Resolució sí esmenta la victòria en vots i en escons de les forces parlamentàries partidàries de l'Estat propi, fet que avala “l'obertura d'un procés constituent no subordinat”. S'assumeix, per tant, que aquesta majoria d'escons han de ser traduïda en un mandat democràtic que impulsi un programa polític destinat a crear un nou Estat independent.

En aquesta expressió –procés constituent no subordinat– hi ha la primera nota de la unilateralitat. La resolució és conscient que és obertament inconstitucional per la qual cosa assumeix que haurà de desplegar els seus efectes al marge o en contra del marc jurídic espanyol; d'aquí l'expressió *no subordinació* del procés constituent a engegar. Aquesta nota està present, també, en el punt segon “inici del procés de creació d'un estat català independent en forma de república” i, sobretot, en el punt sisè, que reproduïm en la seva totalitat: “El Parlament de Catalunya, com a dipositari de la sobirania i com a expressió del poder constituent, reitera que aquesta cambra i el procés de desconexió democràtica de l'Estat espanyol no se supeditaran a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol, en particular del Tribunal Constitucional, que considera mancat de legitimitat i de competència arran de la sentència de juny de 2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, votat prèviament pel poble en referèndum, entre d'altres sentències”.

¹¹⁰² Això ho veurem clar en la Resolució 306/XI, de 6 d'octubre de 2016; Resolució que, per altra banda, oferirà dubtes de si l'exercici del dret a decidir ha estat superat o si en cap cas és una fase o etapa abandonada per les forces polítiques que donen suport a la opció independentista.

La resolució 1/XI del Parlament de Catalunya destaca per ser una resolució manifestament enfrontada amb el marc constitucional espanyol i la jurisprudència del Tribunal Constitucional dictada arrel del procés sobiranista. Això provocarà que el Tribunal Constitucional, al resoldre sobre la Resolució, no emeti cap judici que esdevingui novedós o definidor de la vulneració d'aquest marc o de la seva jurisprudència, de forma que el que interessarà de la sentència a dictar –sentència que analitzarem en l'apartat següent– serà la decisió de nul·litat. Però aquesta decisió serà fonamental per a les futures resolucions que, en forma d'incidents d'execució d'aquesta sentència, adoptarà el TC en el marc de les actuacions parlamentàries i governamentals d'impuls del procés sobiranista¹¹⁰³. En aquest sentit, les institucions catalanes que tindran major incidència en el desplegament del procés seran el Parlament en la tasca d'impuls i legislació i el Govern en la tasca d'acció i implementació de les polítiques que es deriven, sobretot però no només, de la Resolució.

Cal advertir la única nota que s'allunya de la unilateralitat és el punt novè, quan la Resolució explicita que “El Parlament declara la voluntat d'iniciar negociacions per tal de fer efectiu el mandat democràtic de creació d'un estat català independent en forma de república, i acorda posar-ho en coneixement de l'Estat espanyol, de la Unió Europea i del conjunt de la comunitat internacional”. En resum, per una banda el Parlament impulsa una acció política unilateral però sense tancar la porta a la possibilitat de desistir-ne, sempre i quan el Govern de l'Estat espanyol –ja sigui per voluntat pròpia o per mediació de la UE– s'avingui a una solució dialogada que permeti una sortida política en forma de consulta o referèndum al programa de govern de la majoria parlamentària. Finalment un apunt no gens menyspreable i sobre el qual n'apunta les conseqüències Antoni Bayona: en el contingut de la Resolució no hi ha cap menció sobre la celebració d'un referèndum sobre la independència. I no és d'estranyar atès que

¹¹⁰³ Aquestes actuacions –parlamentàries i governamentals– a les que ens referim són les que es deriven dels punts quart, setè i vuitè de la pròpia Resolució 1/XI. Pel que fa al punt quart i al vuitè (que es dirigeixen al govern de la Generalitat encara per constituir), aquestes s'expressen en els següents termes. El punt quart: “El Parlament de Catalunya insta al futur govern a adoptar les mesures necessàries per fer efectives aquestes declaracions”. En aquest sentit, es refereix a la declaració d'inici del procés de creació d'un Estat català i a l'obertura d'un procés constituent amb els elements que resten expressats en el punt tercer. Al seu torn, el punt vuitè consta de la següent manera: “El Parlament de Catalunya insta al futur govern a complir exclusivament les normes o els mandats emanats d'aquesta cambra, legítima i democràtica, a fi de blindar els drets fonamentals que puguin resultar afectats per decisions de les institucions de l'Estat espanyol, com els especificats en l'annex d'aquesta resolució”. Pel que fa al punt setè, en el qual el Parlament s'interpel·la a si mateix, diu: “El Parlament de Catalunya ha d'adoptar les mesures necessàries per a obrir aquest procés de desconnexió de l'Estat espanyol, d'una manera democràtica, massiva, sostinguda i pacífica, que permeti l'apoderament de la ciutadania a tots els nivells i es basi en una participació oberta, activa i integradora”.

la Resolució 1/XI és conseqüència d'un resultat electoral que es va plantejar com un plebiscit que venia a substituir un referèndum¹¹⁰⁴. La Resolució 1/XI és, doncs, coherent amb el plantejament polític del sobiranisme malgrat que, com hem exposat, l'anàlisi del resultat plebiscitari sigui erroni.

12.2.2.- *L'inici de la unilateralitat. O la prevalença del principi democràtic.*

Ens diu Antoni Bayona que “des d'una perspectiva jurídica, la gran diferència que presenta aquesta resolució respecte a la 5/X és la d'expressar, de manera clara i inequívoca, la voluntat d'iniciar un procés de creació d'un Estat català independent en forma de república i d'aprovar les normes necessàries que facin possible la desconexió de Catalunya amb l'Estat espanyol¹¹⁰⁵” O sigui, que malgrat la Resolució 1/XI no ho faci explícit en el seu text, inclús dediqui un apartat –el novè– al diàleg amb l'Estat espanyol i la UE, aquesta planteja una desconexió de forma unilateral; és a dir, prescindint del procés de reforma constitucional que reclama, com és obvi, de pactes i consensos. El fet que la al·lusió al procés vagi acompanyada d'un caràcter “no subordinat” i que la pròpia desconexió no estari supeditada a les decisions de les institucions espanyoles –i en particular, a les resolucions del TC– revelen fins a quin punt el procés està disposat a originar un problema polític i jurídic de primer ordre en contraposar el principi democràtic i el principi de legalitat¹¹⁰⁶.

La Resolució 1/XI prioritza, clarament, el principi democràtic per damunt del principi de legalitat. Com veurem, el TC no farà el mateix. La Resolució considera que

¹¹⁰⁴ Bayona, Antoni. *No todo vale...* Cit. Pàg. 191-192. Per Bayona aquest fet és important ja que el canvi de parer de les forces sobiranistes sobre la necessitat de celebrar el referèndum de l'1 d'octubre de 2017, respon a la necessitat d'assolir la legitimitat democràtica que mancava en relació al resultat de les eleccions del 27-S per portar a terme un procés unilateral d'independència.

¹¹⁰⁵ Bayona, Antoni. “El futur polític...” Cit. Pàg. 12.

¹¹⁰⁶ Aquest enfrontament entre el principi de legitimitat i el principi de legalitat queda perfectament reflectit al combinar analíticament els punts primer, sisè i vuitè de la Resolució 1/XI. El primer posa per endavant el principi de legitimitat a l'afirmar la constatació “que el mandat democràtic obtingut a les passades eleccions del 27 de setembre de 2015 es basa en una majoria d'escons de les forces parlamentàries que tenen l'objectiu que Catalunya esdevingui un estat independent i en una àmplia majoria sobiranista en vots i escons que aposta per l'obertura d'un procés constituent no subordinat”. El sisè esdevé una constatació que “el procés de desconexió democràtica de l'Estat espanyol no se supeditaran a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol”. I en el vuitè, el Parlament “insta al futur govern a complir exclusivament les normes o els mandats emanats d'aquesta cambra”. La combinació de tots els punts ofereixen una visió unilateral del procés que s'obre i s'impulsa a partir de la Resolució 1/XI.

el resultat electoral, llegit en clau parlamentària (que no plebiscitària), legitima a les institucions catalanes per iniciar, unilateralment i prescindint de la reforma de la Constitució a partir del diàleg polític, tal i com exposava la STC 42/2014, un procés de ruptura amb l'Estat espanyol. D'alguna manera la Resolució ens ve a dir, en relació a la citada sentència del TC, que en virtut d'un incompliment previ de les institucions de l'Estat d'obrir o facilitar vies de diàleg polític per canalitzar la voluntat d'exercir el dret a decidir com a aspiració àmpliament manifestada per la societat catalana i ratificada per un procés electoral, ara són les institucions catalanes les que, donant sortida a aquesta voluntat, es veuen en la obligació de fer-ho al marge del terreny de joc especificat pel TC. No és que el Parlament o el Govern de la Generalitat vulguin aquesta opció –sempre es deixa oberta la via del diàleg–, però davant la inacció del Govern espanyol no queda altre remei si es vol oferir una sortida política a allò que han votat una majoria de catalans i catalanes.

Quin és el vector sobre el qual es construeix la legitimitat que, si no ho evita una mesa de diàleg, esdevindrà unilateral? Doncs el mandat democràtic obtingut; és a dir, la legitimitat de les urnes. Citem altre cop Antoni Bayona quan explica que aquest mandat electoral és interpretat com un reconeixement *de facto* al Parlament “de la sobirania necessària per emprendre i consumir aquesta via; la qual cosa porta a relativitzar les regles del sistema constitucional en general i en particular les que defineixen i al mateix temps condicionen la posició institucional del Parlament i del Govern¹¹⁰⁷”. Això és el que exposa la Resolució o s'infereix de la mateixa. Però a la pràctica, el que suposa la Resolució és una confrontació entre dos mandats igualment legítims: el que legitima la via unilateral i el que legitima el respecte a la Constitució com a norma fonamental, també a Catalunya i que permet, entre d'altres aspectes, la seva reforma. Ambdues troben fonament en el principi democràtic. Com resoldre, doncs, aquest conflicte? Com possibilitar un acord que permeti ponderar ambdós legitimitats per oferir una sortida al procés sobiranista català?

La resposta no és fàcil. Jordi Jaria ofereix els elements per trobar un camí que permeti una sortida al conflicte. A parer seu cal construir un àmbit de recognoscibilitat de les dues legitimitats enfrontades que permeti una resposta acordada a l'opció de la majoria de catalans i catalanes de separar-se de l'Estat espanyol¹¹⁰⁸. Això passaria –

¹¹⁰⁷ Bayona, Antoni. “El futur polític...” Cit. Pàg. 12.

¹¹⁰⁸ Jaria, Jordi. “La independència com a procés...” Cit. Pàg. 208.

segons Jaria i des del punt de vista de la legitimitat constitucional espanyola— per “apel·lar a l’estat de dret substantiu, de manera que el principi de constitucionalitat graviti sobre la protecció dels drets de les minories davant d’una majoria que té prou poder per amenaçar-los¹¹⁰⁹”. L’Estat espanyol hauria, doncs, de renunciar al bloqueig per possibilitar l’expressió d’una comunitat amb l’objectiu de prioritzar els elements constitucionals que permeten l’exercici dels drets fonamentals que es troben en el substrat del dret a decidir.

A partir, doncs, d’una combinació —seguim amb Jordi Jaria— de valors fonamentals de naturalesa constitucional (bàsicament llibertat i democràcia), més la possibilitat d’identificar un subjecte polític que es troba en l’origen d’aquests drets, la doble legitimitat —catalana i espanyola— quedarien salvaguardades. El principi de constitucionalitat operaria, en la pràctica, com a fre i protecció de la minoria catalana en l’exercici de la llibertat i la democràcia, contra el totalitarisme¹¹¹⁰. Però aquesta opció que dibuixa Jordi Jaria —i que nosaltres compartim— es manifesta com una opció teòrica —i evidentment possible— però no real. És a dir, la realitat discorre per paràmetres molt diferents en els quals la via política queda arraconada per una estratègia que passa per activar totes les vies judicials possibles —com hem vist a la jurisdicció constitucional, pròpia dels conflictes polítics, se li suma la penal que resol aspectes criminals—, mentre que la via política queda paralitzada, congelada o, en determinats moments és inexistent. O dit d’una altre manera: la democràcia legalista espanyola impossibilita aquesta opció en la mesura que la interpretació que els actors polítics institucionals més rellevants fan de la Constitució la transforma en contrària a dret.

12.3.- La STC 259/2015 i el principi de legalitat.

La conseqüència jurídica i política més rellevant que genera la STC 259/2015 és la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI, de 9 de novembre, del Parlament de Catalunya; més enllà dels requisits d’admissibilitat o els arguments que justifiquin la inconstitucionalitat de la mateixa. Tant és així, —i com la pròpia sentència recull en els

¹¹⁰⁹ Jaria, Jordi. “La independència com a procés...” Cit. Pàg. 208.

¹¹¹⁰ En un sentit similar s’expressa López Bofill, Héctor. “L’evolució jurídica cap a un estat propi”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Número especial sobre la STC 31/2010. 2010. Pàg. 479.

antecedents– els mateixos lletrats del Parlament de Catalunya fien l'èxit de les seves al·legacions en el fet que, per no admetre a tràmit el recurs interposat per la representació processal del Govern de l'Estat espanyol, el TC havia de prescindir de la doctrina expressada a la STC 42/2014 i retornar a la doctrina constitucional –que entenien encara vigent– sobre els criteris de no admissibilitat dels recursos contra els actes parlamentaris de naturalesa estrictament política¹¹¹¹. Aquesta doctrina era l'expressada en les STC 180/1991, de 23 de setembre (FJ 2) i ATC 135/2004, de 20 d'abril (FJ 6 i 8). La veritat és que malgrat els antecedents, resultava evident que el TC no estava disposat a renunciar a prendre partit del debat jurídic aprofitant l'antecedent més proper i significatiu que l'avalava a entrar a valorar els efectes jurídics d'una resolució política.

Com s'ha dit, el Tribunal reitera tot el cos argumentatiu exposat fins al moment, però allò que resulta rellevant serà la declaració d'inconstitucionalitat de la mateixa. Tanmateix, la importància de la STC 259/2015 no serà la sentència en si mateixa, sinó que aquesta es convertirà en el punt de partida per futures resolucions que, en aplicació de la reforma operada en la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (Llei Orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret), permetrà obrir la via penal contra els membres de les institucions de la Generalitat que despleguin actuacions destinades a propulsar políticament i jurídica el procés sobiranista.

Serà en aquest sentit –tal i com explicarem al final del present capítol– que el desplegament efectiu del procés sobiranista, ara sí amb les institucions de la Generalitat de Catalunya plenament enfrontades a les institucions de l'Estat espanyol, es concretarà a partir de tres resolucions parlamentàries més que s'aprovaran en el decurs de l'any 2016¹¹¹². El canvi fonamental –insistim, facilitat per la reforma exprés de la LOTC– és

¹¹¹¹ Com reconeix Gerard Martín, “l'èxit del posicionament de la representació processal del Parlament depenia del fet que el Tribunal Constitucional s'apartés de la seva recent doctrina continguda en l'STC 42/2014, de 25 de març, en que va considerar que una altre resolució del Parlament de Catalunya d'impuls de l'acció política i de govern (...) era susceptible de ser controlada per la justícia constitucional mitjançant el procediment previst en l'article 161.2 CE i regulat en els articles 76 i 77 LOTC”. Vegeu Martín, Gerard. “Anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 259/2015, relativa a la Resolució del Parlament de Catalunya I/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015”. *Activitat parlamentària* – Núm. 29. 2016. Pàg. 156.

¹¹¹² Resolució 5/XI, de 20 de gener de 2016, de creació de comissions parlamentàries, quant a la creació de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent; Resolució 263/XI, de 27 de juliol de 2016, per la qual es

que a partir d'aquest moment ja no s'interposaran recursos per impugnar actes concrets a fi de reclamar-ne una declaració d'inconstitucionalitat i la posterior nul·litat. La nova normativa impulsarà al Govern espanyol a optar per la via dels incidents d'execució, cosa que com afirma Eduard Roig, “marca clarament el canvi de perspectiva del Tribunal¹¹¹³”.

Fetes aquestes consideracions, des del punt de vista de l'exercici dels drets i llibertats fonamentals dels parlamentaris que s'aniran retallant progressivament durant el procés, aquesta sentència esdevé un punt de partida preocupant: serà la primera resolució que atemptarà clarament contra l'exercici fonamental d'un Parlament que és debatre políticament iniciatives parlamentàries. Així ho exposa Antoni Bayona: “[...] *Se trataba de una restricción muy importante de la autonomía parlamentaria y del mismo derecho de iniciativa de los grupos parlamentarios*¹¹¹⁴”.

12.3.1.- Anàlisi comparativa entre la STC 259/2015 i la STC 42/2014.

Una de les particularitats que desperta la STC 259/2015 és que la declaració d'inconstitucionalitat i la nul·litat de la Resolució ho és en el seu conjunt. És a dir, respecte dels nou punts de la Resolució impugnada, però també del seu annex. En aquest sentit, el TC fa un anàlisi complet també de les mesures –polítiques, sobretot– contemplades en l'annex de la Resolució i dota la sentència “d'una major duresa o contundència (...), en la mesura que la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat acaba afectant tot el contingut de la Resolució, amb la qual cosa aquesta és eliminada, en la seva integritat, de l'ordenament parlamentari¹¹¹⁵”. En efecte, aquesta és la principal diferència entre la STC 259/2015 i el seu antecedent més immediat, la STC 42/2014, de

ratifiquen l'Informe i les Conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent, i finalment Resolució 306/XI, de 6 d'octubre, sobre l'orientació política general del Govern.

¹¹¹³ Roig, Eduard. “Procés sobiranista...” Cit. Pàg. 41.

¹¹¹⁴ Bayona, Antoni. *No todo vale...* Cit. Pàg. 198.

¹¹¹⁵ Martín, Gerard. “Anàlisi de la Sentència...” Cit. Pàg. 158. La eliminació de la resolució de l'ordenament parlamentari i la consegüent pèrdua, des del punt de vista jurídic però també polític, de força inherent a qualsevol resolució parlamentària que tingui per objecte impulsar l'acció de govern, posa de manifest, sobretot a partir de la reforma de la LOTC operada a l'octubre de 2015, la possibilitat del TC de fer ús de les facultats de vetllar, via article 92 en el seu nou redactat, pel compliment efectiu de les seves resolucions.

25 de març relativa a la Declaració de sobirania i del dret a decidir aprovada per la Resolució 5/X, del Parlament de Catalunya.

I diem que és la principal diferència –i no la única– perquè mentre la Resolució 1/XI, de 9 de novembre és declarada inconstitucional en tot el seu contingut, el Tribunal es va limitar a declarar la inconstitucionalitat –i per consegüent, la declaració de nul·litat– en relació a la Resolució 5/X en la mesura que només va afectar el principi primer, anomenat “Sobirania”, i va entendre, respecte dels altres apartats que també havien estat impugnats pel Govern espanyol, que eren susceptibles de ser llegits i interpretats de conformitat amb la Constitució. El canvi de parer és quantitatiu però també qualitatiu. Mentre que en la STC 42/2014, hi ha un esforç d’interpretació que acaba derivant en la pretesa construcció d’un espai a partir del qual fer política, la STC 259/2015 no troba cap contingut de la Resolució susceptible de ser llegida o interpretada conforme a la Constitució. Cap ni una. Estem d’acord amb Gerard Martín que “cal fer notar que algunes de les mesures previstes en l’annex anul·lat de la Resolució 1/XI, se situen en àmbits materials de competència exclusiva –com l’habitatge– o compartida –com l’educació– (...) i que la seva lectura singularitzada no posa de manifest que contravinguin l’ordenament constitucional¹¹¹⁶”. És a dir, fent una lectura generosa de la realitat constitucional i del text de la Resolució, es podrien haver salvat aspectes tant dels punts primer a novè com dels annexos.

Tampoc aquest és un aspecte menor, i menys en el context d’enfrontament institucional. El fet que la STC 259/2015 faci extensiva la inconstitucionalitat i la nul·litat a tots els aspectes de la Resolució parlamentària provoca o, més ben dit, facilita que aquesta declaració d’inconstitucionalitat i nul·litat pugui contaminar més fàcilment disposicions i resolucions futures que hi puguin tenir connexió, ja sigui directament o indirecte. Així ho expressa el lletrat major del Parlament, en el informe emès el 15 de desembre de 2015, en el qual s’oferia una resposta sobre quins efectes comportava la suspensió i la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI, de 9 de novembre¹¹¹⁷. Sobre el tema dels efectes en parlarem en el proper punt.

¹¹¹⁶ Martín, Gerard. “Anàlisi de la Sentència...” Cit. Pàg. 159. El mateix autor, en nota a peu de pàgina, assenyala, amb molta raó, que fins i tot l’apartat primera de la Resolució podria arribar a considerar-se com a no viciat d’inconstitucionalitat en la mesura que es limita a portar a terme una constatació del resultat de les eleccions del dia 27 de setembre de 2015 i, com hem vist, els partits del bloc independentista portaven aquesta realitat en els seus programes.

¹¹¹⁷ “Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI”. Parlament de Catalunya, 15 de desembre de 2015. Aquest informe, tal i com s’estableix en l’antecedent I, va ser encarregat per la Mesa del Parlament en sessió celebrada el 24 de novembre de 2015, en virtut de la

Finalment –i servint-nos de les conclusions expressades pel lletrat major del Parlament en el referit informe– aquest observa una darrera diferència entre la STC 259/2015 i la STC 42/2014; diferència que connecta amb la possibilitat o no de les institucions catalanes de desplegar actuacions que presentin punts de connexió amb la Resolució 1/XI. Concretament és l’atribució que la STC 259/2015 fa de la referida Resolució, en el sentit que interpreta que la mateixa exclou la via de la reforma constitucional com instrument per concretar i fer efectiu el mandat democràtic que es desprèn del seu contingut. Pel lletrat major del Parlament, hi ha dos elements de la Resolució 1/XI que pel TC esdevenen manifestacions susceptibles de produir efectes jurídics assimilables a una “acte fundacional” d’un nou Estat desplegats al marge d’una reforma constitucional: 1) l’autoqualificació del Parlament de Catalunya com a dipositori de la sobirania del poble de Catalunya i 2) expressió d’una voluntat constituent¹¹¹⁸.

En aquest sentit, el TC entén que la resolució 1/XI ignora que la defensa o desplegament de qualsevol projecte polític per procedir a un canvi de *demos* constituent ha de ser vehiculat, necessàriament, via reforma constitucional. Entén que la Resolució 1/XI únicament i exclusiva comporta la via de fet i renúncia, explícitament, a fer ús de la reforma constitucional per construir jurídicament aquest nou *demos*. De la mateixa manera que la STC 42/2014 va entendre que del contingut de la Resolució 5/X es desprenia una voluntat de respectar el marc constitucional per portar a terme el contingut de la mateixa; la STC 259/2015 entén que això ja no és possible atès els termes en què està formulada. Obvia el TC, tanmateix, que el punt novè declara la voluntat del Parlament d’iniciar converses polítiques –i cita clarament l’Estat espanyol– per tal de fer possible el mandat democràtic expressat en les urnes. És a dir, predisposa la Cambra catalana per una negociació política; espai de diàleg que com hem dit contemplava expressament la STC 42/2014 i tanca, definitivament, la STC 259/2015.

suspensió acordada mitjançant providència del TC de data 11 de novembre de 2015, en la qual s’advertia als membres de la Mesa, al secretari general del Parlament de Catalunya, al President de la Generalitat i altres membres del Govern en funcions, del seu deure d’impedir o paraitzar qualsevol iniciativa que suposí ignorar o eludir la suspensió acordada. Tanmateix, mentre s’estava elaborant l’informe, el TC va dictar la Sentència 259/2015, per la qual cosa la suspensió va quedar desfasada i es va sumar, també, la declaració d’inconstitucionalitat i la nul·litat de la Resolució.

¹¹¹⁸ Vegeu en aquest sentit exposat, “Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI”. Parlament de Catalunya, 15 de desembre de 2015. Apartat 7.2. Pàg. 28.

12.3.2.- *El fonamentalisme constitucional i la limitació del debat polític.*

Arribat a aquest punt de l'anàlisi, tant de la STC 42/2014 –que semblava obrir una finestra d'oportunitat a l'acció política– com a la STC 259/2015 –que sembla voler tancar la finestra que al seu dia es va obrir–, irromp una qüestió no menor en el desenvolupament del procés sobiranista: fins a quin punt el Parlament de Catalunya i/o el Govern de la Generalitat poden desplegar actuacions que presentin punts de connexió amb el contingut de la resolució –o resolucions– declarades inconstitucionals i nul·les? En el dictamen, els serveis jurídics de la Cambra destacaven un punt essencial del joc d'equilibris fruit del disseny d'organització territorial de l'Estat espanyol recollit en el bloc de constitucionalitat: l'exercici de les funcions parlamentàries està garantit directament per la Constitució, l'EAC, el Reglament del Parlament de Catalunya i les lleis. Concretament, diu l'informe del lletrat major, “les funcions parlamentàries estan directament connectades amb l'article 23 CE, és a dir, el dret de participació política i d'iniciativa que defineix el *ius in officium* dels diputats i dels grups parlamentaris¹¹¹⁹”.

Sobre aquest aspecte de la STC 259/2015, els serveis jurídics del Parlament es mostren crítics amb no poc èmfasi: una contundència del TC mai abans vista sobre el límit que presenta “el debat polític en el marc de la Constitució quan declara que el debat públic, dins o fora de les institucions, sobre projectes polítics, inclosos els que tinguin per objectiu l'independentisme, gaudeix d'*irrestricta libertat*, però a condició que aquest debat *no exclogui la necessària reforma constitucional*¹¹²⁰”. Cal deixar clar que el dret a la iniciativa parlamentària no conforma, per sí mateix, la voluntat del Parlament. El dret d'iniciativa és un dret al procés parlamentari, que inclou el dret al debat i a la deliberació, que pot o no alterar la voluntat d'un contingut inicial precisament per la confluència d'opinions polítiques. Aquestes poden ser favorables a un canvi de *demos* polític vinculat a un procés de reforma constitucional o poden optar per altres vies legítimes; però en qualsevol cas el debat polític no pot resultar mai

¹¹¹⁹ Vegeu, “Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI”. Parlament de Catalunya, 15 de desembre de 2015. Apartat 8.2, Pàg. 24. El dret d'iniciativa, que també es projecta sobre les iniciatives que pot exercir el Govern davant el Parlament perquè també afecta al *ius in officium*, està emparat en un dret fonamental –el de participació política de l'article 23 CE– fet que li atorga una íntima connexió amb el mandat representatiu que reclama que aquest dret hagi d'estar especialment protegit.

¹¹²⁰ Vegeu, “Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI”. Parlament de Catalunya, 15 de desembre de 2015. Apartat 8.2, Pàg. 32-33.

il·legal precisament perquè el marc normatiu en què s'inscriu l'activitat parlamentària protegeix el debat com a forma de desplegar l'activitat política. Així ho havia expressat –i formulem la frase en *passat* amb tota la intenció– el mateix TC: ATC 135/2004 i, sense anar més lluny, en la pròpia STC 42/2014¹¹²¹.

Una exigència com la que presenta el TC a partir de la resolució analitzada comporta una incidència desproporcionada sobre el dret d'iniciativa, el debat polític i la llibertat d'expressió dels parlamentaris. Tanmateix, si davant la vulneració d'algun dret o aspecte susceptible de estar protegit per la Constitució, el parlamentari al qual se li ha vulnerat el dret o, en darrer terme el govern l'Estat espanyol, sempre tindran garantida la possibilitat d'interposar recurs d'inconstitucionalitat davant el TC; possibilitat que en el cas del Govern de l'Estat podria anar acompanyada de l'ús de l'article 161.2 CE. Però impossibilitar el debat polític o limitar-lo com a mecanisme de protecció de la constitucionalitat compromet drets que ens fan pensar que l'objectiu últim és evitar la política com a mecanisme de debat, deliberació, diàleg i consens; que són tots ells valors inherents al parlamentarisme. La Constitució preveu mecanismes de reacció necessaris i immediats com el precitat article 161.2 CE; ús del qual, en aquest context, és inadequat atès que, com es veu, vulnera drets fonamentals inherents a l'activitat polític en el marc d'una democràcia parlamentària.

Per altra banda, la sentència –tal i com dona compte el lletrat major del Parlament– “expressa un cert fonamentalisme constitucionalista especialment vinculat al principi de legalitat i poc deferent amb altres principis i valors com el de democràcia i el pluralisme (polític i nacional)¹¹²²”. En efecte, el TC és taxatiu quan considera que no hi ha més legitimitat que la emanada del principi de legalitat i de la Constitució. És aquest qui marca el cànon de legitimitat: “[...] *En el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad con la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no*

¹¹²¹ El que s'acaba d'exposar no és res més que allò que la doctrina del TC ha denominat test d'admissió a tràmit que implica l'actuació de la Mesa del Parlament. La doctrina del Tribunal limita aquest test a la verificació dels requisits formals exigibles a les iniciatives parlamentàries prenent com a límit allò que disposa el Reglament del Parlament i les lleis. Queden, per tant, excloses valoracions d'oportunitat sobre el contingut de la proposta. Vegeu, entre d'altres, SSTC 40/2003, 88/2012, 202/2014 i 1/2015.

¹¹²² Vegeu, “Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI”. Parlament de Catalunya, 15 de desembre de 2015. Apartat 8.2, Pàg. 28.

puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución” (FJ 5).

La reiteració de la idea de que no hi ha legitimitat més enllà de la legalitat és una idea que es desprèn en molts passatges de la resolució judicial. Però en un context liberal i democràtic com el de l'Estat espanyol, ens recorda Bossacoma al comentar els efectes de la STC 259/2015, “el lligam entre principi de democràcia i el principi de constitucionalitat és i ha de ser difícil de destriar¹¹²³”. Més i tot: mentre que en la STC 42/2014, el Tribunal mostrava complicitat amb l'Opinió consultiva de la Cort Suprema del Canadà de 20 d'agost de 1998 en entrar a valorar, ni que fos succintament, el joc harmònic entre la legitimitat i la legalitat, la STC 259/2015 esdevé un canvi radical. En expressió precisament de la Cort Suprema del Canadà, el TC passa a interpretar la Constitució com una *camisa de força*, on el principi democràtic queda supeditat a la norma, en comptes de fer-ho interpretant la Constitució com un “arbre viu” –traducció literal de l'expressió anglesa *living tree*–, entesa la norma fonamental com un element subjecte al procés d'evolució i desenvolupament talment ho fan les societats¹¹²⁴.

És en aquest sentit que estem totalment d'acord amb l'informe del Lletrat major del Parlament quan afirma que en la STC 42/2014 el TC “no va fer un esforç addicional per intentar equilibrar més el joc entre legitimitat democràtica i legalitat constitucional reforçant el valor i la necessitat de negociació entre l'Estat i Catalunya si, en funció del primer, es pogués constatar l'existència d'una majoria clara en favor d'una opció política favorable a la independència¹¹²⁵”. El Tribunal va deixar passar una oportunitat històrica per posar en valor el principi democràtic –com sí va fer la Cort Suprema del Canadà– com a via per canalitzar el diàleg institucional davant d'una situació de demanda d'exercici del dret a decidir. Es troben a faltar expressions, com la formulada en la Opinió de la Cort Suprema del Canadà, en la qual és fa compatible l'adhesió a la llei amb la necessitat de conjugar-lo amb el principi democràtic com a mecanisme per poder reflectir les aspiracions de la població¹¹²⁶. En canvi –i a parer nostre– el TC va fer

¹¹²³ Bossacoma, Pau. “Legitimitat democràtica i legalitat constitucional”. *Ara*, 7 de desembre de 2015.

¹¹²⁴ Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998, apartat 52.

¹¹²⁵ Vegeu, “Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI”. Parlament de Catalunya, 15 de desembre de 2015. Apartat 8.2, Pàg. 30.

¹¹²⁶ Concretament la Cort Suprema del Canadà conjuga el principi constitucional amb el principi democràtic situant-los en un pla d'igualtat, on cap preval per damunt de l'altre, sinó que ambdós han de ser respectats dins del marc d'una negociació política on els Tribunals, segons la Cort, no poden entrar a

tot el contrari. La STC 259/2015, amarada d'un fonamentalisme constitucional i d'una clara limitació del debat polític, va aplanar el camí o, més ben dit, no va oferir cap altre alternativa més que la via unilateral per tal de canalitzar aquesta demanda majoritària de la societat catalana expressada, any rere any, al carrer i a les urnes¹¹²⁷.

12.3.3.- Aspectes col·laterals que singularitzen la STC 259/2015.

Hi ha altres consideracions més enllà del fons de la resolució del TC que contribueixen a oferir una imatge de la singularitat del procés sobiranista català. En un marc de clara judicialització de la política, els tempos judicials i el propi *iter* processal esdevenen elements que ofereixen informació addicional –valuable, sens dubte– de la rellevància del paper del Tribunal Constitucional en l'esdevenir de la política catalana i espanyola. De fet, el TC amb la STC 259/2015 acaba consolidant la seva posició d'actor polític de primer ordre, a més de confirmar la màxima que va guiar al govern de l'Estat espanyol a l'enfrontar-se al procés sobiranista: supeditació de la política al dret.

La STC 259/2015 destaca per ser una sentència dictada amb una celeritat mai abans vista. Hem de tenir en compte que la resolució 1/XI del Parlament va ser adoptada el 9 de novembre de 2015 i la impugnació feta per l'Advocacia de l'Estat va ser admesa a tràmit pel TC només dos dies després: l'11 de novembre. Compartim amb Gerard Martín que en la tramitació d'una activitat processal d'aquesta naturalesa “hi intervenen diversos òrgans estatals caracteritzats per la seva notable càrrega de treball i per subjecció a rigorosos protocols procedimentals que no faciliten l'agilitat en la presa de decisions¹¹²⁸”. Certament, ni el Govern de l'Estat espanyol, ni l'Advocacia de l'Estat ni el Consell d'Estat ni el propi Tribunal Constitucional destaquen per ser òrgans institucionals mancats de càrrega de treball. Al contrari. És per aquesta disfunció que

valorar en termes jurídics. “[...] un sistema de govern no pot sobreviure només mitjançant l'adhesió a la llei. Un sistema polític també ha de disposar d'una legitimitat, cosa que exigeix, en la nostra cultura política, una interacció de l'estat de dret i el principi democràtic. El sistema ha de poder reflectir les aspiracions de la població”. Vegeu consulta relativa a la secessió del Quebec. Cort Suprema del Canadà. 20 d'agost de 1998, apartat 67.

¹¹²⁷ Aquesta forma d'interpretació de la Constitució és el que Antoni Bayona denomina com a segrest de la Constitució. Aquest segrest s'ha d'entendre com l'acció política –en el fons contrària al mateix esperit de la Constitució– de concebir-la com un text tancat, negant el seu potencial com a norma. I en aquesta operació ha tingut especial rellevància el Govern de l'Estat espanyol però –en paraules de Bayona– també el TC en relació a una manca de ductilitat y per haver quedat sotmès a massa influències polítiques. Bayona, Antoni. *No todo vale...* Cit. Pag. 242.

¹¹²⁸ Martín, Gerard. “Anàlisi de la Sentència...” Cit. Pàg. 164.

l'extrema celeritat en resoldre la impugnació d'una resolució parlamentària en un marc d'actuació on la lentitud és el tret més característic suposa, per si mateix, un fet extraordinari que necessàriament comporta una lectura en clau política.

Efectivament no deixa de ser sorprenent que el mateix 9 de novembre que es va adoptar la Resolució parlamentària, el President del Govern de l'Estat demanés el preceptiu dictamen al Consell d'Estat. Aquest dictamen –previ a la formulació de la impugnació– va ser aprovat al dia següent pel Consell d'Estat¹¹²⁹. 24 hores. L'11 de novembre s'adoptava, per part del Consell de Ministres –celebrat de forma extraordinària i amb un únic punt de l'ordre del dia–, l'acord per la impugnació de la Resolució parlamentària. El mateix dia –seguim en l'11 de novembre– es reunia el Ple del Tribunal Constitucional per admetre a tràmit la impugnació i atorgar al Parlament de Catalunya 10 dies per personar-se i formular al·legacions. El 27 de novembre, el Parlament va comparèixer i, a partir d'aquest moment, la tramitació del procediment va tornar a ser extremadament accelerat. Per providència d'1 de desembre de 2015 –quatre dies després de la personació de la cambra catalana–, el Tribunal acordava deliberació i votació de la Sentència per l'endemà mateix; és a dir, pel 2 de desembre. Altre cop 24 hores. Finalment el procés es resolvia amb la sentència dictada el 2 de desembre.

Vint-i-dos dies entre admissió a tràmit i resolució. L'extrema celeritat esdevenia, doncs, un element més per a la controvèrsia sobre el paper que ha jugat el Tribunal Constitucional en el procés sobiranista, adaptant-se als tempos de la política i, per tant, vinculant la seva agenda a l'agenda governamental. El que volem reflectir amb aquest apartat del treball es fa evident quan comparem els períodes de tramitació i resolució de conflictes competencials. Un cas paradigmàtic és el mateix procés estatutari: quatre anys per ser resolt. Altre cop és Gerard Martín qui dona compte de la lentitud del TC només valorant el període 2011 a 2014 i posant el punt de mira en processos amb contingut competencial. 70 sentències han estat dictades havent transcorregut més de 10

¹¹²⁹ Com apunta Gerard Martín en el treball citat i per mitjà de nota a peu de pàgina, “l'Estat fins i tot va contactar els serveis d'un notari per donar fe del desenvolupament de la sessió del Parlament de Catalunya en què es va debatre la Resolució. Així es reflecteix en el Dictamen del Consell d'Estat, que fa constar que l'expedient tramès per president del Govern de l'Estat inclou “*una acta notarial otorgada el 9 de noviembre de 2015 a requerimiento de la Abogacía General del Estado “para prueba documental”, en el que se deja constancia del desarrollo de la sesión del Pleno del Parlamento de Cataluña celebrada a las diez horas de la misma fecha y de los acuerdos adoptados en ella en relación con la Resolución antes transcrita, se da fe de la correspondencia con la realidad de la grabación multimedia de la sesión que la acompaña y se incorpora la información sobre la Resolución que se publicó en la página web del Parlamento de Cataluña*”. Vegeu Martín, Gerard. “Anàlisi de la Sentència...” Cit. Pàg. 164.

anys i 58 sentències han suportat més de 9 anys de demora¹¹³⁰. L'Estat espanyol ha estat condemnat pel Tribunal Europeu de Drets Humans per la demora del TC en resoldre alguns recursos als quals ens referim¹¹³¹.

El contingut de la providència d'admissió a tràmit de la impugnació es revela com un dels altres elements que aporten singularitat a la STC 259/2015. Aquesta acorda notificar la suspensió a la presidenta del Parlament, als membres de la Mesa i al seu secretari; al president de la Generalitat i al seu Consell de Govern. A tots ells se'ls adverteix del seu deure d'impedir o paraitzar qualsevol iniciativa que suposés ignorar o eludir la suspensió acordada, i se'ls feia avinents les eventuals responsabilitats, incloent la penal en què podien incórrer¹¹³². El fet que la notificació irrompi en el procés sobiranista com una novetat de naturalesa processal troba la seva explicació en una modificació exprés de la LOTC sobre la qual en parlarem abastament en el punt següent d'aquest mateix capítol. L'explícita i mai dissimulada voluntat de judicialitzar, inclús de criminalitzar, com veurem més endavant, el procés sobiranista català passava per una estratègia on conflüen institucions com l'Advocacia de l'Estat, el TC i la Fiscalia General de l'Estat¹¹³³.

En aquest sentit la notificació –amb advertiment inclòs– reforça aquest nou escenari: la justícia constitucional adverteix d'una posada en marxa de la via penal a una de les parts en el marc d'una impugnació d'una Resolució parlamentària que té per objecte impulsar l'acció política del Govern. Ens trobem, doncs, davant d'un fet insòlit:

¹¹³⁰ Vegeu aquestes dades en el citat treball de Martín, Gerard. “Anàlisi de la Sentència...” Cit. Pàg. 165.

¹¹³¹ És el cas de la Sentència del TEDH Aparicio c. Espanya, d'11 d'octubre de 2001 i Soto Sánchez c. Espanya, de 25 de novembre de 2003.

¹¹³² Val a dir que l'escrit de l'Advocacia de l'Estat anava molt més enllà. Demanava, concretament, que en la notificació s'advertís a la presidenta del Parlament, als membres de la Mesa i al secretari general la prohibició expressa d'admetre a tràmit, ja fos per ser presa en consideració, ja fos per al debat o la votació escaients, cap iniciativa de caràcter legislatiu o de qualsevol altra naturalesa que, directament o indirecta, tingués per objecte el compliment de la Resolució suspesa. Per al president de la Generalitat i pel Consell de Govern demanava la prohibició de promoure cap iniciativa legislativa o de dictar cap norma amb caràcter reglamentari o de realitzar qualsevol altre actuació amb la mateixa finalitat.

¹¹³³ Durant les dates prèvies a l'aprovació de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, concretament el 5 de novembre de 2015, la Fiscalia de l'Audiència Nacional va emetre unes directrius dirigides a òrgans i comandaments de l'Estat espanyol i de la Generalitat de Catalunya amb responsabilitats policials en les quals se'ls comminava a posar en coneixement del Ministeri Fiscal i als efectes de determinar la naturalesa penal de les actuacions, qualsevol acord o presa de decisió en les que es vulnerés el mandat del Tribunal Constitucional que tingués vinculació amb la resolució parlamentària a partir de la qual s'iniciava el procés sobiranista. Vegeu les directrius en l'enllaç de Martín, Gerard. “Dossier sobre el procés sobiranista de Catalunya” *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm 54 (juny 2017). Pàg. 199 a 236. DOI: 10.2436/rcdp.i54.2017.2996.

a partir d'aquest moment, el desplegament d'un programa electoral amb el qual unes formacions polítiques han guanyat unes eleccions –que no un plebiscit–; un programa electoral que ningú ha impugnat i que ha assolit majoria absoluta al Parlament de Catalunya, serà perseguit per la via penal. Això i la modificació de la LOTC, que es produeix pràcticament de forma coetània i expressament per combatre el procés sobiranista, marcaran els anys 2016 i 2017. Abans de situar-nos en els anys de criminalització del procés, cal analitzar la reforma de la LOTC.

12.4.- La reforma de la LOTC. La intensificació del paper del TC en el procés sobiranista.

L'aprovació de la Llei Orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret –això és el que resa l'enunciat de la norma– esdevé un canvi substantiu en la justícia constitucional de l'Estat espanyol¹¹³⁴. No és una modificació legal qualsevol. L'etiologia de la norma cal cercar-la en el propi preàmbul. Aquest, malgrat que reconeix que l'actual regulació i configuració jurídica del TC ja conté els principis generals per garantir l'efectivitat de les seves resolucions, justifica la reforma de la LOTC atès “[...] *la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real*”. Aquesta necessitat d'adaptar-se a les noves situacions determina que en l'estudi de la norma hagi d'estar molt i molt present l'actualitat política; per la qual cosa, un anàlisi d'aquesta prescindint del context polític esdevindria un anàlisi incomplet¹¹³⁵.

¹¹³⁴ La Llei Orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de Dret únicament modifica els articles 80, 87, 92 i 95 de la LOTC. La seva Disposició final única estableix la seva entrada en vigor “el mateix dia de la seva publicació en el BOE (és a dir, el 17 d'octubre de 2015. BOE núm. 249).

¹¹³⁵ El vot particular del magistrat del TC Antonio Xiol Rios, en les STC 185/2016 i 215/2016 que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposats pel govern del País Basc i de la Generalitat de Catalunya respectivament, ja es manifesta sobre la necessitat de contextualitzar l'aprovació de la llei a fi i efecte de fer-ne una interpretació subjectiva i teleològica de la norma. Concretament el magistrat s'expressa amb aquestes paraules “[...] *Ocultar el contexto justificativo de una concreta normativa en nada ayuda a resolver sobre su eventual constitucionalidad. Partir de que la norma, una vez entra en vigor, queda*

Fins al moment d'aprovar-se aquesta reforma l'esquema d'execució de les decisions del Tribunal Constitucional –que és el moll de l'ós de la reforma– era, seguint l'esquema proposat per Esther González Hernández¹¹³⁶, el següent:

- a. Reconeixement de *Principis bàsics* en matèria d'execució: 1.- Obligació de compliment de les sentències per part dels poders públics (art. 87.1) i 2.- Obligació per Jutjats i Tribunals de prestació d'auxili de forma preferent i urgent (art. 87.2)
- b. Establiment de *Mitjans* a disposició del TC per garantir l'execució. 1.- Declaració de nul·litat de les resolucions que contradiguessin les seves decisions (art. 92, paràgraf 2on) 2.- Imposició de multes coercitives de 600 a 3000 euros (art. 95.4) en supòsits d'inexecució en qualsevol moment processal en el que el Tribunal requerís auxili o ajuda d'autoritats, funcionaris o particulars, o en el cas que s'incomplissin els requeriments del Tribunal, sens perjudici de qualsevol altre responsabilitat en la que es pogués incórrer. 3.- Possibilitat de resoldre les incidències que poguessin presentar-se en l'execució (art. 92, paràgraf 1er) però sense desenvolupar quines eren ni el procediment mitjançant el qual aquestes incidències havien de ser resoltes.

La modificació en si mateixa ha semblat innecessària des del primer moment en la mesura que mai s'havia posat en dubte la naturalesa i el caràcter de les decisions del TC. El caràcter *erga omnes* (articles 164 CE i 32 LOTC) de les sentències del TC –incloses aquí les declaratives– se'ls ha atorgat sempre la mateixa naturalesa que les sentències dictades pels òrgans jurisdiccionals. D'aquí que la reforma s'inscriu en el marc d'un conflicte polític en el qual s'opta per reforçar el paper del TC per accentuar la resposta judicial a aquest conflicte. De fet aquesta reforma segueix la tònica de la darrera reforma del TC de l'any 2007, en el sentit que ambdues responen a moments de

limpia de cualquier pecado original que pueda estar en su génesis es ignorar que aquel defecto frecuentemente queda grabado en su propia esencia y la acompaña como una sombra o como una luz durante su vigencia". FJ 10.

¹¹³⁶ González, Esther. "El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?" *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 2016. Pàg. 529 a 557.

crisis entre institucions cabdals de l'Estat¹¹³⁷. Dit això, el legislador aprofita la modificació de la norma per dissenyar un model d'execució de sentències en l'ordre constitucional on, com es veurà, s'atorguen potestats jurídic-penals al Tribunal Constitucional. La reforma en sí mateixa prepara el terreny que ha de permetre superar l'àmbit constitucional de lluita contra el procés per traspasar-lo a l'àmbit penal.

12.4.1.- *La modificació de la LOTC com a resposta a la unilateralitat del procés.*

L'anàlisi de la reforma del TC no es pot fer prescindint del context polític fortament marcat pel procés sobiranista. El caràcter plebiscitari de les eleccions del 27 de setembre de 2015 i el resultat favorable en nombre d'escons i, per tant, en termes d'aritmètica parlamentària, a les forces polítiques amb programes nítidament independentistes esdevenen els elements *ad casum* que justifiquen la reforma exprés d'una llei tant important com la que regula i dissenya la jurisdicció constitucional de l'Estat espanyol¹¹³⁸. Adverteix Joan Ridao que resulta de difícil intel·ligència prescindir en l'anàlisi de la peculiar forma de vehicular la iniciativa parlamentària o la insistència de justificar-la, dins i fora de la seu parlamentària, com un intent de dotar al Tribunal Constitucional de noves facultats per barrar el pas al procés sobiranista català¹¹³⁹. De fet, les intervencions dels portaveus dels diversos grups parlamentaris ofereixen la prova

¹¹³⁷ Com escriu Iñaki Lasagabaster, el moment polític de la reforma és rellevant en la mesura que “[...] *De no haberse producido la situación catalana, al igual que la reforma del año 2007 no se hubiera producido de no haber sido por el enfrentamiento Tribunal Constitucional-Tribunal Supremo como consecuencia de la ejecución de sentencias del primero por el segundo, o por el planteamiento ante el Tribunal Supremo de una demanda por responsabilidad patrimonial contra los magistrados del Tribunal Constitucional*”. Lasagabaster, Iñaki. “Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes: análisis a la luz de la Ley 15/2015 de reforma de la LOTC”. A Lasagabaster, Iñaki (Coord.). *Crisis institucional y democracia (a propósito de Cataluña)*. València: Tirant lo Blanch. 2019. Pàg. 43-44.

¹¹³⁸ En un article publicat a la vigília de les eleccions del 27-S, el periodista Enric Juliana avançava que la intel·ligència judicial espanyola ja no en tenia prou amb l'article 155 i la Llei de Seguretat Nacional; en volia més. Juliana tancava la seva columna així: “*La Brigada Aranzadi propone ahora otorgar funciones de policía al Tribunal Constitucional. Que sean los magistrados quienes decapiten al presidente de la Generalitat*”. Vegeu ¡Brigada Aranzadi! *La Vanguardia*, 2 de setembre de 2015. En el mateix sentit s'expressa *El Punt Avui* en les seves planes interiors: “El PP usa el TC per fulminar a Mas”. En la proposta s'albira un doble objectiu: 1) facilitar la feina del TC perquè pugui executar les seves pròpies sentències i 2) un cop d'efecte per activar les possibilitats del candidat del PP, Xavier Albiol, a la vigília de les eleccions.

¹¹³⁹ Ridao, Joan. “Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la constitución”. *Revista Vasca de Administraciones Públicas*. Núm. 106. Septiembre-Diciembre 2016. Pàg. 152-153.

del cotó que aquesta reforma respon, únicament i exclusiva, a la clara voluntat de dirigir –o millor dit, intensificar o, si més no, continuar dirigint– el problema territorial en un àmbit prou conegut: el de la jurisdicció constitucional.

La primera intervenció que ofereix una visió de context de la reforma és la del portaveu del Grup Parlamentari Basc: “[...] *¿Qué buscan con su propuesta? Yo diría que lo que están haciendo es una ley ad hoc, en este caso para Cataluña, quizás para algún otro discolo también a futuro, pero para Cataluña, y esto lo que demuestra es un uso espurio del Tribunal Constitucional por parte del Gobierno, y, desde luego, un comportamiento electoralista. Fijense en qué momento lo hacen y fijense de que manera lo hacen*¹¹⁴⁰”.

La segona intervenció que ofereix una perspectiva etiològica de la norma és la del portaveu del Grup parlamentari La Izquierda Plural: “[...] *Se trata de una proposición de ley basada en tres grandes falacias, y todo por justificar una gran cobardía política, la cobardía de no querer abordar el diálogo, de apostar por trasladar la responsabilidad política a los tribunales, en este caso al Tribunal Constitucional y, por si fuera poco, por endosarle una responsabilidad y –si me lo permiten– un muerto al Tribunal Constitucional, que va a terminar por matarlo. La primera falacia consiste en hacerle creer a la ciudadanía que el conflicto político provocado por la negativa a reconocer el derecho a decidir de la ciudadanía de Cataluña se puede resolver a golpe de amenaza política y judicial. Segunda falacia: hacer creer a la ciudadanía que en nuestro ordenamiento no existen mecanismos ordinarios para garantizar el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional cuando ustedes saben que eso no es verdad. Tercera falacia: presentar la propuesta del Partido Popular como la solución cuando en realidad va a provocar un agravamiento del problema, supone un grave riesgo para el Tribunal Constitucional y puede provocar situaciones tan desastrosas en términos democráticos como encargar al Ejecutivo la ejecución de una sentencia del Tribunal Constitucional donde ese mismo Ejecutivo ha sido parte. De un plumazo se cargan ustedes las esencias del Estado de derecho, la división de funciones y las reglas básicas del sistema democrático*¹¹⁴¹”.

¹¹⁴⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 309, 1 de octubre de 2015. Pàg. 14.

¹¹⁴¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, nº 309, 1 de octubre de 2015. Pàg. 18-19.

Finalment, la tercera intervenció que emmarca la norma dins una realitat política difícilment obvia, és la del portaveu del Grup Parlamentari socialista, feta en mig de la campanya de les eleccions del 27 de setembre de 2015: [...] *¿Por qué estamos aquí, a once días de las elecciones de Catalunya, abordando una reforma exprés del Tribunal Constitucional? Estamos aquí porque el Partido Popular y el Gobierno, sin complejos, han decidido instrumentalizar una institución básica de nuestra arquitectura constitucional en plena campaña de las elecciones en Cataluña. ¿Y qué hace un Parlamento de una democracia madura como la española debatiendo un mes antes de que se disuelvan las Cámaras la transformación de la naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional (...). Éste es, como se ha demostrado hoy aquí, un acto electoral; un acto electoral que ustedes hicieron el día 1 de setiembre y, para muestra, se trajeron aquí a su candidato electoral en Cataluña, el señor Albiol, que hizo una reflexión de hondo calado constitucional. Dijo aquello de: Se acabó la broma. Una frase más propia de un salón del Oeste norteamericano que de una Cámara legislativa*¹¹⁴².

Els professors Gregorio Cámara Villar i José Antonio Montilla Martos, en un article publicat a *El País*, denunciaven que la reforma de la LOTC significava “[...] *una triste manifestación del uso político del derecho*¹¹⁴³”, a més d’un “[...] *profundo error político, sino también jurídico-constitucional. Como ha dicho Rubio Llorente, “se trata de una idea lamentable y mala”, pues “todo lo que sea echar cargas de contenido político al Tribunal Constitucional es malo para el TC y para España”. Y todo ello para que un partido pueda aparentar firmeza en el conflicto político catalán*¹¹⁴⁴”. A la crítica es suma Juan F. López Aguilar qui, de forma contundent, denuncia una operació política destinada a reconvertir el TC “[...] *en una suerte de Tribunal administrativo y*

¹¹⁴² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 309. 16 de setiembre de 2015. Pàg. 107. Extracte també citat per Joan Ridaó. “Las nuevas facultades ejecutivas...” *Op. Cit.* Pàg 153. Es suma a aquesta crítica partidista de la forma en que es fa informar de la mesura de reforma de la LOTC, Juan F. López Aguilar: “[...] *Desde el punto de vista de las formas, suscita rechazo la zafiedad con que una medida que afecta, y de qué modo, nada menos que al TC como “intérprete supremo de la Constitución” (art. 1 LOTC) fue anunciada en el Congreso con redoble de tambor por el candidato del PP a las elecciones catalanas del 27-S de 2015, quien ni siquiera, por cierto, era en ese momento diputado en el Congreso*”. López Aguilar, Juan F. “Cuestión catalana y crisis constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 2016. Pàg. 304.

¹¹⁴³ Cámara, Gregorio i Montilla, José Antonio. “Insólita reforma”. *El País*, 9 de setembre de 2015.

¹¹⁴⁴ Cámara, Gregorio i Montilla, José Antonio. *Cit.*

*sancionador de Orden Público*¹¹⁴⁵”. Aquest era el context polític en el qual bastia una reforma institucional tant important com la del Tribunal Constitucional.

Amb voluntat d’aprofundir en un anàlisi de la reforma, la Llei Orgànica 15/2015 conté un únic article que es divideix en quatre apartats que modifiquen diverses disposicions del Títol VII de la LOTC. La que sens dubte presenta una major controvèrsia constitucional és l’apartat tercer, atès que és l’apartat de la norma que concentra els instruments cercats per fer front al procés sobiranista català en el que resulta una substancial ampliació dels apartats de l’article 92 LOTC¹¹⁴⁶. Val a dir que un cop aprovada la reforma, aquesta va ser impugnada pels Governos català i basc; que van presentar dos recursos d’inconstitucionalitat¹¹⁴⁷. Aquests dos recursos van provocar que

¹¹⁴⁵ López Aguilar, Juan F. “Cuestión catalana...”. Cit. Pàg. 304.

¹¹⁴⁶ De fet, amb aquesta modificació de l’article 92, aquest passa a gaudir de la següent redacció:
“1.- El Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución.

Podrá también declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y, del órgano que las dictó.

2.- El Tribunal podrá recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente.

3.- Las partes podrán promover el incidente de ejecución previsto en el apartado 1, para proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones.

4.- En caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto.

Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes:

a.- Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado.

b.- Acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal.

c.- La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.

d.- Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

5.- Si se tratara de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurrieran circunstancias de especial transcendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes. En la misma resolución dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal dictará resolución levantado, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas.”

¹¹⁴⁷ El recurs d’inconstitucionalitat 229-2016 promogut pel govern Basc va derivar en la STC 185/2016 i el recurs d’inconstitucionalitat 7466-2015 promogut pel Govern de la Generalitat va derivar en la STC 215/2016. Malgrat que el recurs del govern de la Generalitat va ser el primer en ser presentat, el TC va

el TC es manifestés a partir de dues sentències: la 185/2016, que resolvia la impugnació feta per la representació processal del Govern Basc i la 215/2016 que resolvia la impugnació del Govern català. Procedirem, doncs, a l'anàlisi de la reforma a partir dels seus elements més controvertits que són els que centren els tres vots particulars del TC.

12.4.2.- *Anàlisi i abast de la modificació a partir dels 3 vots particulars de les STC 185/2016 i 215/2016.*

Des d'una vessant política o des d'una lògica de com construir elements que permetin encarar la problemàtica política derivada del procés, la reforma de la LOTC crida l'atenció en certs aspectes que conformen un veritable canvi de model de la jurisdicció constitucional. Per veure-ho amb detall, cal analitzar els vots particulars formulats pels magistrats Adela Asúa Batarrita, Fernando Valdés Dal-Ré i Juan Antonio Xiol Ríos en les dues resolucions del TC. Val a dir que el fet que analitzem les discrepàncies entre magistrats del TC no obeeix a donar-los als discrepants major credibilitat que a la resta de magistrats que van avalar la constitucionalitat de la reforma; respon a la voluntat de posar l'accent en la falta de consens en el control de constitucionalitat d'una reforma essencial i determinant per lluitar –en el terreny judicial però també polític– contra el procés. I més, quan totes les actuacions judicials relatives al procés sobiranista havien estat resoltes fins aleshores des del més absolut consens i sense a penes discrepàncies¹¹⁴⁸. És per aquest motiu que resulta més enriquidor penetrar en el dissens que no pas en un consens prou conegut.

decidir resoldre en primer lloc el del govern basc, fet que va merèixer un comentari en el vot particular presentat pel magistrat Juan Antonio Xiol Rios sobre aquesta qüestió. Vegeu, en relació a aquesta problemàtica, Lasagabaster, Iñaki. "Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes...". Cit. Pàg. 45 a 48.

¹¹⁴⁸ Com relata la periodista de *La Vanguardia*, Lola García, "El proceso independentista, como ya hiciera en su día la discusión sobre el Estatut, ha tensionado enormemente las costuras internas del Constitucional, sobretudo cuando el Gobierno decidió a finales de 2015 aprobar solo con los votos del PP la reforma del alto tribunal para darle la posibilidad de suspender a cargos públicos, una iniciativa que fue cuestionada por la Comisión de Venecia, organismo del Consejo de Europa. El TC, en aras a evitar un conflicto institucional frente al desafío independentista opto por avalar ese cambio legislativo, aunque no lo compartiera. Fue uno de los momentos en que el Constitucional votó dividido durante el proceso soberanista". García, Lola. *El naufragio. La deconstrucción del sueño independentista*. Barcelona: Ediciones Península. 2018. Pàg. 175.

12.4.2.1.- *Sobre els límits del legislador ordinari en la configuració del model de justícia constitucional.*

El primer vot particular formulat per la magistrada Asúa Batarrita, parteix de la premissa que el TC ha abdicat –allí on Asúa veu abdicació, Valdés Dal-Re veu autisme– en el seu exercici de la jurisdicció constitucional per no entrar a valorar qüestions de fons del nou marc normatiu objecte d’anàlisi. En primer lloc perquè el propi TC atorga al legislador orgànic una *amplíssima* capacitat de configuració quan es tracta de regular el Tribunal: pràcticament no hi ha límits a aquesta regulació de tal manera que sembla deduir-se que el legislador és lliure de configurar el model de Tribunal Constitucional que vulgui. En aquest sentit diu “[...] *la libertad del legislador orgánico “no es absoluta, sino que tiene límites materiales y formales que tienen su origen no sólo en dichas reservas y en los restantes preceptos que integran el título IX de la Constitución, sino en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional”* (FJ 1). Ergo: el legislador ha de respectar el model constitucional, fet que no menciona la sentència. No és la facultat del legislador il·limitada per molt que l’objectiu final sigui frenar el procés.

Quin és aquest model constitucional? La magistrada Asúa Batarrita el defineix en el vot particular: “[...] *a diferencia de lo contemplado en tres Constituciones, no se prevén en la nuestra competencias específicas del Tribunal Constitucional para, por ejemplo, el enjuiciamiento penal, o por infracción constitucional o legal, de los titulares de los órganos constitucionales y de los órganos superiores de las Comunidades Autónomas; tampoco para la prohibición de partidos políticos; ni para acordar la privación de derechos fundamentales a quienes abusen de ellos en sus actividades contra el orden constitucional”* (FJ 1). I segueix afirmant que aquesta decisió no és casual; és voluntat conscient i deliberada del constituent. És en aquest sentit que operen els límits constitucionals que són, ni més ni menys, que la pròpia Constitució. Les lleis orgàniques, com la que es pretén reformar, “[...] *no pueden atribuir al Tribunal competencias que supongan la vulneración de los ámbitos competenciales constitucionalmente atribuidos a otros órganos, o bien menoscaben el carácter propio del Tribunal o desvirtúen las competencias constitucionalmente previstas”* (FJ 1).

El fet que la sentència mencioni la facultat d’execució de les sentències com una qualitat inherent a la funció de la justícia constitucional genera el rebuig de la magistrada discrepant pel que considera que és un greu error conceptual. El fet que

s'opti o no per l'execució de sentències no és una qualitat inherent a les competències d'un Tribunal Constitucional, sinó una opció política que en darrera instància queda en mans del legislador¹¹⁴⁹. Al seu torn, la crítica del segon vot particular, el del magistrat Fernando Valdés Dal-Ré, també penetra en la mal interpretada llibertat de configuració del legislador a l'hora de dissenyar el marc legal del TC. Segons Valdés Dal-Ré el silenci de la CE en matèria d'execució no s'ha d'entendre com un desapoderament al TC en aquest àmbit. Al contrari, aquesta absència de regulació “[...] *impide una interpretación restrictiva de su ámbito material*” (FJ 10).

També el magistrat Juan Antonio Xiol Ríos es manifesta, en el seu vot particular, contrari a aquesta suposada llibertat de configuració del TC per part del legislador orgànic. Els límits en la configuració del TC, diu Xiol Ríos, “[...] *son idénticos límites que cuando se regula cualquier otro órgano constitucional u otra institución: el respeto a la Constitución*” (FJ 3). I afegeix: “*Dentro de ese límite cuenta con la misma libertad de configuración para regular el Tribunal Constitucional que cualquier otra institución. Por tanto, el Tribunal Constitucional, ya juzgue su propia Ley u otras leyes, debe ejercer el control de constitucionalidad con los mismos términos y no con parámetros debilitados*” (FJ 3). Sobre el control reforçat de constitucionalitat que defensa Xiol Ríos; o el que és el mateix, la possibilitat que insinua la STC 185/2016 i la STC 215/2016 de permetre una major grau de contradicció o incompatibilitat de la LOTC amb la Constitució –és a dir, un doble cànon en el control de constitucionalitat de les lleis–, Adela Asúa també és manifesta contrària. Inclús defensa que “[...] *en razón de la función constitucional de la LOTC y la posición institucional del Tribunal Constitucional, el control de inconstitucionalidad sobre su propia ley reguladora debe ser todavía más exigente, no menos*” (FJ 1).

¹¹⁴⁹ En aquest sentit la magistrada Adela Asúa posa com exemples de com es configura la voluntat del legislador en el disseny del model constitucional pel que fa a l'execució de les seves sentències amb els següents exemples: “[...] *La ejecución de las sentencias no es en absoluto una atribución inherente al elenco de competencias de un Tribunal Constitucional, sino una decisión que puede adoptar el constituyente y, en su defecto, si aquel así lo permite, el legislador orgánico, como se comprueba con el caso italiano (donde no se han previsto facultades de ejecución de las sentencias constitucionales), austriaco (donde la Constitución encomienda la ejecución al Presidente de la República o, cuando se refiere a cuestiones patrimoniales, directamente a los tribunales ordinarios) y alemán (la Constitución de Weimar encomendó la ejecución al Presidente de la República; en cambio, en la Ley Fundamental de Bonn nada dijo la Constitución y se confió al propio Tribunal, tras mucha discusión antes y después de la promulgación de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional (FJ 1))*” I continua, en el que és la conclusió d'aquest apartat, dient: “[...] *Si atendemos a los tres mencionados Estados de nuestro entorno, que cuentan con el control concentrado de constitucionalidad más antiguo y sostenido en el tiempo, es claro que se impone cautela a la hora de realizar afirmaciones “esencialistas”*” (FJ 1).

Fetes aquestes consideracions arrel dels tres vots particulars, interessa centrar-nos en la transcendència de la reforma en quan a la afectació que suposa en relació al model de justícia constitucional. Com exposa el Consell de Garanties Estatutàries en el dictamen 19/2015, “El constituent de 1978 va configurar el TC com un òrgan jurisdiccional de control de la constitucionalitat de normes i actes jurídics¹¹⁵⁰”. En aquest sentit el títol IX de la CE no es van incorporar funcions com l’exigència de responsabilitats als titulars dels òrgans estatals: facultat present en el dret comparat: art. 61 de la Llei Fonamental de Bonn, art. 134 de la Constitució italiana o, sense anar més lluny, el precedent del Tribunal de Garanties Constitucionals de la Segona República. El disseny constitucional del TGC li permetia l’enjudiciament per responsabilitats penals dels titulars dels alts òrgans de l’Estat, com el president de la República, de les Corts, del Consell de Ministres, del Tribunal Suprem i del Govern de les regions autònomes¹¹⁵¹. Dit això, el disseny jurídic del TC, tal i com estava configurat fins a la reforma objecte d’anàlisi, incorporava, també, una dimensió executiva amb l’objecte de fer efectius els pronunciaments que contenen les seves resolucions¹¹⁵².

El cert és que, com veurem a continuació, la reforma operada del TC insufla al Tribunal, si més no a primer cop d’ull, una dimensió més *judicialista*¹¹⁵³, malgrat que aquesta condició, com hem dit, ja es predicava en la seva condició d’òrgan que exerceix la jurisdicció constitucional essent les seves resolucions d’obligat compliment. Per tant, el model en sí mateix no pateix una gran transformació. Però les mesures regulades i les tècniques d’execució singularment considerades, presenten importants i transcendents vicis de constitucionalitat que si permeten afirmar que certament hi ha un canvi de model constitucional que tot seguit passarem a analitzar.

¹¹⁵⁰ Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 19/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei Orgànica 15/2015, de 16 d’octubre, de reforma de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d’octubre, del Tribunal Constitucional, per a l’execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l’Estat de Dret*. 26 de novembre de 2016. Pàg. 21-22.

¹¹⁵¹ Vegeu en aquest sentit exposat l’article 22, apartats 3 a 8 i articles 76 a 100 de la Llei Orgànica del Tribunal de Garanties Constitucionals, de 14 de juny de 1933.

¹¹⁵² Com diu el propi Consell de Garanties Estatutàries, “[...] La reforma de la LOTC operada amb la Llei Orgànica 6/2007 va reforçar les facultats del Tribunal per garantir l’efectivitat del compliment de les sentències i va afegir un segon paràgraf al precitat article per atorgar-li capacitat d’anul·lar en incident d’execució totes aquelles resolucions que les contravinguessin”. Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 19/2015...* Cit. Pàg. 24. El CGE fa referència a l’article 92, el qual regulava la possibilitat que el TC pogués disposar en la sentència, en la resolució, o en actes posteriors si s’esqueia, qui havia d’executar, les mesures d’execució necessàries i la resolució dels incidents de l’execució.

¹¹⁵³ Ridao, Joan. “Las nuevas facultades ejecutivas...” Cit. Pàg. 162.

Aquests vicis que hem apuntat, fan d'aquesta norma precipitada i oportunista, una norma que per la transcendència de l'òrgan que pretén dissenyar, hauria d'haver partit d'una reflexió prèvia i d'un debat, a nivell acadèmic i, sobretot, polític, serè i rigorós. Tot el que s'ha dit, sumat a les condicions d'oportunitat política i les qüestions de forma amb la visió posada en quan el procediment de reforma utilitzat (procediment de lectura única i urgent¹¹⁵⁴), afegit al fet que el Govern del PP no va sol·licitar ni dictamen previ del Consell d'Estat ni del Consell General del Poder Judicial els quals, tot i no ser preceptius, haurien estat interessants d'analitzar, atorguen a la reforma un marcat caràcter polític i d'instrument jurídic de lluita contra el procés en l'àmbit de la justícia constitucional, sense renunciar, com veurem, a obrir la porta de la justícia penal.

12.4.2.2.- *Sobre la constitucionalitat (art. 92.4.b i c) de les mesures d'execució.*

En les SSTC 185/2016 i 215/2016 el Tribunal és perfectament conscient que les mesures d'execució que inclou la reforma de la LOTC són de contingut extremadament delicat. Recordem que aquest apartat faculta al Tribunal, davant d'una situació d'incompliment d'una resolució, a requerir, entre d'altres, a institucions i autoritats el mandat de les quals provingui d'unes eleccions, el compliment de les resolucions dictades pel TC en el termini que el propi Tribunal fixi. Transcorregut aquest termini – no diu quin – si el TC continués apreciant incompliment total o parcial de les resolucions, aquest pot adoptar un seguit de mesures: multa de 3.000 a 30.000 euros (que pot ser reiterada fins al compliment final de la resolució), acordar la suspensió de les funcions de les autoritats responsables de l'incompliment durant el temps en que aquest persisteixi, l'execució substitutòria de les resolucions amb possibilitat d'auxili del Govern de l'Estat espanyol i, finalment, deducció de testimoni de particulars per exigir la responsabilitat que pugui correspondre. Aquestes són les possibilitats que ofereix el punt 4 de l'article 92. D'aquestes possibilitats, els vots particulars d'Adela Asúa, Fernando Valdés Ral-Dé i Juan Antonio Xiol Ríos, es mostren clarament partidaris de la inconstitucionalitat dels apartats *b* i *c* de l'article 92.4 de la LOTC.

Abans, però, d'entrar a analitzar aquesta potestat del TC, cal tenir present l'abast del concepte *institució*. La LOTC no inclou, dins les institucions i autoritats a les quals

¹¹⁵⁴ Fruit d'aquesta urgència la llei no va establir *vacatio legis* i va entrar en vigor el mateix dia de la seva publicació: el 17 d'octubre de 2015, per la qual cosa no va passar ni per ponència ni per comissió (art. 150 del Reglament del Congrés dels Diputats).

dirigir-se, ni les Corts Generals ni els òrgans del Poder Judicial. Haver-los inclòs hauria significat, com escriu Lasagabaster, “transgredir sense cap mena de dubte tot un límit constitucional¹¹⁵⁵”, no endebades, una actuació del TC dirigida contra les cambres parlamentàries o els òrgans jurisdiccionals significaria menyscar els principis d’inviolabilitat i autonomia parlamentària¹¹⁵⁶ i d’independència i inamobilitat judicial¹¹⁵⁷. És en aquest punt del raonament jurídic que irrompen els dubtes: de la mateixa manera que les Cambres estatals no entren dins de les institucions a les quals el TC es pot dirigir pels principis abans invocats, també haurien de tenir el mateix tractament les cambres autonòmiques. Així queda establert pels Estatuts d’Autonomia, que formen part del bloc de constitucionalitat; fet que significa que la seva modificació s’ha de portar a terme mitjançant el procediment de reforma que ells mateixos tenen regulat¹¹⁵⁸.

12.4.2.2.1.- *La suspensió de funcions i la col·lisió amb el dret fonamental previst en l’article 23 CE.*

Entén Adela Asúa que, en relació a aquest apartat de la reforma, “[...] *la suspensión de funciones prevista en la letra b) del art. 92.4 LOTC debió ser declarada inconstitucional y nula porque, al no responder a la lógica de los medios de ejecución y sí a la de las medidas sancionadoras, excede de la habilitación conferida al legislador orgánico por el art. 165 CE*” (FJ 3). Seguidament, la magistrada aclareix el perquè: “[...] *No es función del Tribunal Constitucional la depuración de las ilegalidades en las que pudiera haber incurrido la parte frente a la cual se alza un conflicto de competencias, ni la acomodación del ordenamiento jurídico a lo resuelto en una Sentencia constitucional (ATC 726/1986, de 18 de septiembre, FJ 2). Muy especialmente, no es función del Tribunal Constitucional enjuiciar la conformidad constitucional de actuaciones personales e imponer correspondientes medidas*

¹¹⁵⁵ Lasagabaster, Iñaki. “Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes...”. Cit. Pàg. 63.

¹¹⁵⁶ Vegeu, en aquest sentit, els art. 63.3 i 72 CE.

¹¹⁵⁷ Vegeu, en aquest sentit, l’art. 117 CE.

¹¹⁵⁸ En aquest sentit es pronuncia Valdés Dal-Ré en el seu vot particular. FJ 4, apartat 2.a, en el qual es remet a la STC 247, FJ 6, en relació al valor jurídic-constitucional dels Estatuts. Citat també per Lasagabaster, Iñaki. “Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes...”. Cit. Pàg. 63.

correctoras, porque precisamente estas son funciones propias de los órganos que integran el poder judicial". I acaba: "Todo ello sin olvidar las delicadas implicaciones constitucionales que tendría la suspensión de autoridades cuya legitimidad provenga directa o indirectamente de las urnas" (FJ 3).

La magistrada alerta de dos grans problemes. Un és de naturalesa estrictament jurídica: atorgar al Tribunal Constitucional atribucions pròpies de la funció jurisdiccional. L'altre és de caràcter més aviat polític: que el TC suspengués autoritats la legitimitat de les quals prové de les urnes¹¹⁵⁹. A més, el vot particular incideix en que la mesura prevista en la reforma del LOTC és una mesura que ni és cautelar ni d'execució; és, dit ras i curt, una mesura repressiva, retributiva o de càstig tal i com aquests tipologia de mesures ha estat caracteritzada en la pròpia jurisprudència del Tribunal Constitucional¹¹⁶⁰. Tampoc és una mesura cautelar de caràcter personal atès que la potestat jurisdiccional de suspensió respon a la necessitat d'assegurar l'efectivitat d'un pronunciament futur de l'òrgan jurisdiccional i aquesta mesura, argumenta la magistrada discrepant, "[...] *ya ha tenido lugar*". I suma a l'argument: "*Además, no cabe acordar cautelarmente medidas que produzcan consecuencias que nunca podrían derivarse de la resolución final*" (FJ 3).

Dèiem, també, que tampoc podia considerar-se una mesura d'execució, "[...] *pues no va encaminada de forma inmediata y directa a hacer efectivo el contenido del fallo de una sentencia*" (FJ 3). La finalitat que persegueix la mesura és, doncs, diferent. Es tracta d'una reacció correctora de caràcter individualitzat fruit d'un incompliment de la resolució del Tribunal, fet que deixa al descobert la finalitat repressora o de càstig. La magistrada argumenta perfectament aquesta posició: "[...] *Quien resulta suspendido en el cargo que ocupa deja de estar en situación de cumplir con las obligaciones derivadas de su cargo, tampoco, por tanto, de cumplir con el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución del Tribunal Constitucional*" (FJ 3). Sembla evident que el punt cardinal de la mesura no és el compliment –impossible per aquell que ha resultat suspès de les seves funcions–; és la sanció o càstig, que esdevé un plus,

¹¹⁵⁹ De fet, la magistrada Adela Asúa alerta que una mesura com la suspensió de funcions d'una autoritat o funcionari públic pot suposar una interferència en l'àmbit del dret fonamental reconegut en l'article 23.2 de la CE –que és el dret a accedir en condicions d'igualtat a funcions i càrrecs públics– i critica que davant d'aquesta interferència en un dret fonamental l'argument de la sentència sigui tant pobre.

¹¹⁶⁰ Entre d'altres, la STC 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4.

diu la magistrada, respecte de l'obligació imposada¹¹⁶¹: la privació de l'exercici del dret fonamental previst en l'article 23 CE.

Joan Ridao, en un dels pocs anàlisis formulats entre l'aprovació de la norma i la publicació de la STC 185/2016 i 215/2016 –de les quals els vots particulars estan sent objecte d'anàlisi–, entén que resulta evident que la imposició d'una mesura com la contemplada en l'article 92.4.b LOTC esdevé l'exercici d'una potestat sancionadora *ad extra*. Un potestat, en paraules de Ridao, dirigida contra subjectes que, fins i tot, poden ser aliens al procés, a través de la privació de l'exercici d'un dret mitjançant el qual es pretén preservar, com a bé jurídic protegit, l'autoritat del TC¹¹⁶². Aquesta mesura sancionadora, fruit d'una configuració del Tribunal a partir d'unes potestats normatives *ad causam* (dirigida a controlar les institucions catalanes) i *ad personam* (destinada a condicionar les actuacions dels líders sobiranistes catalans), comporta la privació de l'exercici de drets fonamentals previstos a l'article 23 CE, la qual cosa no troba cobertura legal en les previsions del Títol IX de la Constitució i no s'ajusta al model de justícia constitucional configurat a l'article 161.1 CE¹¹⁶³.

En el mateix sentit s'expressa el CGE en relació al model que configura l'article 161.1 CE, en el sentit que esdevé un model de jurisdicció constitucional dissenyat per exercir: “[...] la realització d'un judici de contrast abstracte o concret entre normes, disposicions o actes jurídics i la Constitució¹¹⁶⁴”. I seguidament afegeix: “[...] en cap cas el constituent va atribuir al Tribunal Constitucional facultats per enjudiciar la compatibilitat amb la Constitució de conductes personals i determinar-ne les

¹¹⁶¹ De fet, la conclusió sobre el caràcter sancionador de la reforma operada en l'àmbit de l'execució de sentències del TC en relació a la possibilitat de substitució de funcions en autoritats i funcionaris públics, queda perfectament fixada a partir de tres consideracions que exposa la magistrada discrepant: “[...] *En primer lugar, en el ordenamiento jurídico español no hay medida de suspensión de funciones, con una u otra denominación, que no tenga naturaleza sancionadora (disciplinaria) o penal. En segundo lugar, la medida de suspensión de funciones es desconocida como medio de ejecución en nuestra legislación procesal. La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en las disposiciones que dedica a la ejecución de sentencias en dicho orden jurisdiccional, no contempla como medio de ejecución la medida de suspensión de funciones de la autoridad o del empleado público de la Administración responsable del incumplimiento. En tercer y último lugar, por lo que he podido conocer, ninguno de los ordenamientos de los Estados de nuestro entorno dotados de jurisdicción constitucional ha previsto con carácter general –ni ha adoptado nunca con arreglo a cláusulas generales de atribución de las facultades de ejecución– la suspensión de funciones de autoridades y empleados públicos como instrumento para el cumplimiento de las resoluciones constitucionales*” (FJ 3).

¹¹⁶² Ridao, Joan. “Las nuevas facultades ejecutivas...” Cit. Pàg. 167.

¹¹⁶³ Ridao, Joan. “Las nuevas facultades ejecutivas...” Cit. Pàg. 168.

¹¹⁶⁴ Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 19/2015...* Cit. Pàg. 43.

corresponents responsabilitats¹¹⁶⁵”. Però el CGE encara va més enllà en la crítica a la norma. Aquesta facultat al TC per adoptar una tipologia de sancions dirigides a unes persones que en la seva consideració de membres dels òrgans parlamentaris –càrrecs electes emparats per l’article 23 CE– “[...] gaudeixen d’inviolabilitat en l’exercici de les seves funcions, en garantia del mandat representatiu que han obtingut de la ciutadania (art. 67 i 152 CE i art. 57.1 EAC)¹¹⁶⁶”. La reforma del TC, doncs, obvia la institució parlamentària de la inviolabilitat i s’immisceix, de ple, en una esfera de drets fonamentals que en comptes de garantir-los, com és la seva funció, els vulnera.

Pel que fa al cap de l’executiu autonòmic, que en virtut de la CE ha de ser necessàriament diputat, i en tant que president d’un govern que alhora exerceix la més alta representació de la CCAA i exerceix la representació ordinària de l’Estat en aquella Comunitat, el TC tampoc està facultat a cessar-lo. La inconstitucionalitat de la norma, en aquest punt, és flagrant. Els presidents de govern autonòmic gaudeixen d’un estatut personal configurat en la CE –aquesta obliga, com s’ha dit, a ser parlamentari, amb la protecció que en un sistema de parlamentarisme racionalitzat com el nostre gaudeix un càrrec electe– i les normes estatutàries. Volem dir amb això que les causes de cessament estan taxades (art. 67.7 EAC); per la qual cosa la penetració del TC en una esfera que no és pròpia de l’esperit constitucional a l’hora de configurar la protecció dels caps de govern de les CCAA estaria lesionant greument el dret fonamental a l’exercici de funcions i càrrecs públics (art. 23 CE) a més d’afectar, com s’ha dit, al dret a l’autonomia consagrat en els articles 2, 137 i 143 CE.

Certament, cal no enganyar-se a qui va dirigida la reforma: a les autoritats de les CCAA; i més concretament, a les autoritats catalanes que són les que impulsen el procés sobiranista. En aquest sentit, és el magistrat Fernando Valdés Dal-Ré qui en el seu vot particular acota l’àmbit subjectiu de la reforma¹¹⁶⁷. Davant d’una aparent amplitud de

¹¹⁶⁵ Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 19/2015...* Cit. Pàg. 43.

¹¹⁶⁶ Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 19/2015...* Cit. Pàg. 43. El mateix CGE avala l’argument citant la pròpia jurisprudència del TC quan destaca la inviolabilitat parlamentària “*como uno de los fundamentos del sistema democrático, que el Parlamento es la sede natural del debate político y que el eventual resultado del debate parlamentario es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la viabilidad misma del debate (en este sentido, ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6)*” (ATC de 5 de novembre de 2015). En el mateix sentit es pronuncia Valdés Dal-Ré en el seu vot particular: “[...] *Todos los poderes del Estado emanan del pueblo español (art. 1.2 CE), y sus atribuciones constitucionales no pueden alterarse o menoscabarse a través de la ejecución sustitutoria encomendada al poder ejecutivo, porque ello comporta poden de entredicho los principios de inviolabilidad y autonomía parlamentaria (arts. 66.3 y 72 CE), y de independencia e inamovilidad judicial (art. 117.1 CE)*” FJ 4.

¹¹⁶⁷ Vegeu FJ 4 del vot particular.

subjectes a qui va dirigida la reforma, certament cal descartar “funcionaris públics” i “particulars” en la mesura que difícilment se’ls aplicarà l’execució substitutòria prevista en l’article 94.2.c de la LOTC. Seguim acotant el marc subjectiu quan resulta evident que al parlar d’autoritats, tampoc s’aplicarà a aquelles que formen part del “Govern de la nació” atès que aquest està cridat a col·laborar amb el TC per assegurar el compliment de les seves resolucions via l’article 92.4.c LOTC. Cal descartar, en darrera instància, els ens locals. D’acord amb els mecanismes excepcionals regulats en els articles 60, 61 i 67 de la Llei de Bases de Règim Local, existeixen prou eines jurídiques per assegurar el compliment de l’ordenament jurídic, inclòs la dissolució dels òrgans de la corporació local. Per consegüent, queda clar qui és el destinatari de la reforma de la LOTC¹¹⁶⁸.

12.4.2.2.2.- *La suspensió de funcions i el seu caràcter de mesura punitiva.*

Partim de la premissa que la suspensió d’ocupació o càrrec públic es troba regulada, com a sanció *stricto sensu*, en la jurisdicció penal. Ergo, són els articles 33, 39.c, 43 i 56.1.1, tots ells del Codi Penal, els que tipifiquen com a pena privativa –ja sigui amb caràcter principal o accessori– la suspensió dels drets de l’article 23 CE, tant en la vessant de la funció pública com en la de càrrecs representatius. Però l’aplicació del Codi Penal a una conducta determinada no implica l’aplicació d’una norma qualsevol. Quan entra en joc la dimensió penal del Dret suposa la irrupció del *ius puniendi* de l’Estat; un *ius puniendi* que entra en la vida del Dret quan s’està davant de la comissió d’un il·lícit penal que, com a tal, requereix l’observança del més alt grau de garanties formals i materials de què disposa l’ordenament jurídic. Aquestes serien, bàsicament però no només, les previstes en els articles 24 i 25 CE. És a dir, la tipificació d’una conducta subsumible dins de tipologies delictives previstes al Codi Penal ha d’anar acompanyat, sempre i en tot moment, d’un reforç de garanties processals. No en

¹¹⁶⁸ És Xiol Rios l’únic magistrat que en aquest sentit exposa clarament el seu parer: “[...] *La lectura de la defensa que de esta proposición de Ley hizo el representante de ese Grupo Parlamentario [Popular] en su toma de consideración ante el Congreso de los Diputados y todo el debate que posteriormente se desarrolló en aquella sesión (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados –Pleno y Diputación Permanente– núm. 306, de 16 de septiembre de 2015, págs. 102 a 134) pone de manifiesto que la génesis de esta reforma legislativa está en indubitada conexión con lo que ha venido a denominarse el proceso constituyente a Catalunya y que su finalidad exclusiva es dotar al Tribunal Constitucional de los instrumentos necesarios para hacer frente a lo que se considera el desafío que supone el incumplimiento de sus resoluciones por parte de esta Comunidad Autónoma*” FJ 11.

debades, l'Estat es serveix de la màxima eina punitiva de que disposa, la qual cosa significa que els drets fonamentals han de preservar-se a partir de garanties processals reforçades.

Fins a la nova regulació operada amb la LOTC 15/2015, el TC únicament preveia, tal i com observa el CGE, “[...] correccions disciplinàries de caràcter intraprocessal, imposades a les parts en el curs d’un procediment o amb motiu d’aquest¹¹⁶⁹”. La reforma orquestrada per fer front al procés planteja un debat transcendental que apunta la magistrada Adela Asúa quan assenyala que, “[...] *la cuestión decisiva es si la medida de suspensión de funciones que se puede imponer a autoridades y funcionarios públicos de la Administración responsable del incumplimiento tiene carácter punitivo*” (FJ 3). Certament aquesta és la qüestió més controvertida de totes, i més quan la jurisprudència del TC és abundant a l’hora de determinar el caràcter sancionador de mesures limitatives de drets fonamentals. Asúa exposa els seus arguments avalant el caràcter materialment sancionador de la reforma a partir de la doctrina del TEDH i del TJUE –a partir de les anomenades regles Engel– i Xiol Ríos complementa l’argumentació amb un anàlisi de la gènesi de la norma. Ens aturem un moment en aquesta qüestió atès que és la que jurídicament i políticament ens aporta més elements d’anàlisi pràctica.

Diu Xiol Ríos que els debats parlamentaris que estan en la llavor de la reforma de la LOTC no ofereixen cap mena de dubte sobre la voluntat d’insuflar un caràcter materialment sancionador a la suspensió de funcions de les autoritats catalanes¹¹⁷⁰. El llenguatge utilitzat en seu parlamentària o, més concretament, paraules com *desacatament* o *omissió dolosa*, transfereixen el debat polític a una esfera penal que permet identificar la veritable naturalesa de la reforma operada. Queda clar que la reforma operada desborda, com diu el CGE, “[...] la mera finalitat d’assolir l’execució

¹¹⁶⁹ Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 19/2015...* Cit. Pàg. 39.

¹¹⁷⁰ Xiol Ríos, en aquest sentit, transcriu en el seu vot particular, una part de la intervenció del portaveu del Grup Parlamentari Popular que és l’impulsor de la mesura: “[...] [d]e este modo, cuando el Tribunal Constitucional, señorías, solicita en un fallo una acción positiva por parte de un poder público y este responde con una consciente inactividad, se produce el incumplimiento y el desacato por su explícita negativa a dar cumplimiento a lo dispuesto, ya sea a través de la omisión dolosa de lo exigido o simplemente rehusado proceder a la derogación de la ley o actos autonómicos reprobados por el Tribunal Constitucional” *Expresiones como desacato u omisión dolosa son evocadoras de conductas antijurídicas e inciden directamente en la idea de lo penalmente ilícito. Si este es el marco en que los autores de la iniciativa parlamentaria han propuesto esta nueva normativa, creo que están justificadas todas las cautelas respecto de la finalidad sancionadora que en su génesis aparentan tener estas medidas*” (FJ 3).

del pronunciament judicial i té un caràcter sancionador¹¹⁷¹”. Per altra banda, l’argument del magistrat discrepant no deixa de ser un toc d’alerta per la incomoditat que desperta la oportunitat de la reforma que trasllada al TC tot el pes de la resposta al conflicte polític derivat del procés.

Aquesta incomoditat que apuntem traspua quan s’entra en la temporalitat de la mesura de suspensió. Si bé Adela Asúa hi feia explícita menció, interessa posar de manifest els arguments utilitzats per Xiol Ríos, que parteixen d’una premissa taxativa: la indefinició temporal de la mesura accentua, encara més, la seva naturalesa sancionadora. Xiol ho planteja així: “[...] *a pesar del esfuerzo de la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia en delimitar esta medida para minimizar los riesgos de que se identifique con una consecuencia materialmente sancionadora, no solo no se ha conseguido, sino que se ha introducido una más que preocupante distorsión en su aplicación al intentar clarificar sus perfiles jurídicos, que pone en evidencia una funcionalidad puramente represiva*” (FJ 3). L’argument del magistrat posa en evidència les mancances, en termes de respecte als principis de tipicitat i seguretat jurídica (art. 25 CE), que comporta la reforma. La norma està obligada –i així ho ha expressat el mateix TC– a determinar un enunciat que predetermini les conductes infractores i les sancions corresponents, de tal manera que s’han de poder predir amb suficient grau de certesa tant la conducta com la responsabilitat i sanció en la que incorren aquells que transgredeixen la conducta tipificada¹¹⁷².

Aquest és un aspecte més en el qual el TC fa un gir substancial de la seva jurisprudència per adaptar-la a les necessitats polítiques del procés. Certament el grau de cooperació del Tribunal a l’hora de interpretar la seva pròpia jurisprudència o, dit d’una altre manera, per allunyar-se del precedent jurisprudencial amb la finalitat de salvaguardar la constitucionalitat de la seva reforma¹¹⁷³, esdevé un motiu més de preocupació per la politització del Tribunal i la connivència d’aquest amb el Govern de l’Estat espanyol en la seva lluita judicial –que no política– contra el procés.

¹¹⁷¹ Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 19/2015*... Cit. Pàg. 43.

¹¹⁷² Vegeu, en aquest sentit exposat, la STC 61/1990, FJ 7.

¹¹⁷³ Aquest allunyament del TC respecte dels seus precedents més immediats ho apunta el magistrat Fernando Valdés Dal-Ré quan, precisament en matèria d’anàlisi de l’execució substitutòria, escriu: “[...] *En la STC 41/2016, de 3 de marzo, tras calificar la sustitución en el ejercicio de una competencia por incumplimiento como “un control administrativo en sentido técnico”, el Tribunal emitió una opinión que, lamentablemente, no se ha visto ratificada por esta sentencia*” FJ 3.

12.4.2.3.- *L'alteració del model constitucional de control de l'article 155 CE.*

Un altre dels aspectes que també motiven vots discrepants de la majoria és l'alteració del model constitucional de control de l'article 155 CE en funció de la reforma de la LOTC. Concretament, els magistrats Fernando Valdés Dal-Ré i Juan Antonio Xiol Ríos discrepen del judici de constitucionalitat que formula la majoria en relació a allò que preveu l'article 92.4.c) LOTC¹¹⁷⁴. Ambdós vots parteixen d'una interpretació sistemàtica del bloc de constitucionalitat. Aquesta posa de manifest que l'engranatge d'institucions i autoritats de l'Estat emanen, en virtut del que disposa l'article 1.2 CE, del poble espanyol. Les seves atribucions constitucionals, doncs, no poden quedar alterades per mitjà de l'execució substitutòria encomanda al Tribunal. Fer-ho, com pretén la reforma, comporta menystenir els principis d'inviolabilitat i autonomia parlamentària previstos als articles 66.3 i 72 CE. Tanmateix, la posició dels parlaments autonòmics està preservada d'una forma similar als Estatuts d'Autonomia. I el bloc normatiu ara citat –CE i, en el cas català, EAC– esdevenen el bloc de constitucionalitat, l'alteració de funcions del qual s'ha de fer per la via prevista en l'Estatut. Com s'ha vist en el capítol 1 i 2 d'aquest treball, aquesta modificació té una clara naturalesa paccionada en virtut del dret a l'autonomia consagrat en la CE.

Aquest és el punt de partida dels dos magistrats discrepants: l'execució substitutòria de les resolucions fruit de processos constitucionals i la col·laboració del Govern de l'Estat espanyol per adoptar les mesures necessàries que impliquin el compliment d'aquestes resolucions pot portar a una solapament amb allò que disposa l'article 155 CE¹¹⁷⁵. Perquè si d'alguna cosa no tenen cap mena de dubte els magistrats

¹¹⁷⁴ El FJ 2 del vot particular expressat pel magistrat Fernando Valdés Dal-Ré en relació a l'article 92.4.c) de la LOTC comença amb una crítica que resumeix prou bé la incompatibilitat d'aquest precepte amb l'article 155 CE; article que, segons el magistrat, concentra tota la Constitució en la relació entre el poder central i els poders perifèrics de l'Estat en la mesura que contempla la decisió política més transcendent de les previstes en la Carta Magna. En aquest sentit, doncs, el FJ 2 comença afirmant que el TC hauria d'haver entrat a analitzar en profunditat i en el context íntegra del fons del problema constitucional que planteja aquest precepte, doncs “[...] *De haberlo hecho así, en su debido rigor, hubieran aflorado las facetas presentes de la medida de ejecución sustitutoria que no podrían considerarse compatibles con la Constitución, o que al menos, habrían de reputarse inaplicables en atención a la naturaleza de los procesos encomendados al Tribunal Constitucional*” (FJ 2).

¹¹⁷⁵ Aquesta és la crítica que fan els professors Montilla Martos i Cámara Villar: “[...] *Nuestra constitución prevé en el artículo 155, con carácter excepcional, un procedimiento aplicable a las actuaciones de la CCAA cuando hubiere incumplimiento. Es tan extraordinario que nunca se usó y siempre se dijo que sería mejor no utilizarlo nunca, pues sería reflejo de una grave crisis constitucional. Lo sorprendente es que en plena campaña se pretendan introducir nuevos mecanismos de coerción estatal aplicables contra poderes autonómicos por un órgano distinto al constitucionalmente previsto y*

que formulen vot particular, és que l'àmbit subjectiu buscat per la norma són realment les autoritats catalanes¹¹⁷⁶. Constatat l'element subjectiu, cal precisar els supòsits de fet. I és en l'àmbit d'aplicació de la mesura substitutòria on és troba el veritable nucli de la proposta legislativa: “[...] *substituir a las instituciones o autoridades de los poderes ejecutivos de las Comunidades Autónomas (i) que incumplan una obligación de hacer contenida en el fallo de una resolución del Tribunal Constitucional recaída en un conflicto de competencia o en una impugnación del Título V LOTC, (ii) que exceda de los límites habituales de las controversias dirimidas ante el Tribunal (...) y (iii) que, en los términos utilizados por la sentencia de la que me aparto, no dé lugar “a la alteración de la posición institucional del Estado y de las Comunidades Autónomas” [FJ 17.b]”* (FJ 3).

Resulta evident que el mecanisme dissenyat per l'article 92.4.c) LOTC presenta força punts de connexió amb els elements essencials de l'article 155 CE fins al punt que els dos magistrats proposen una comparativa dels dos articles. Ens servim de la del magistrat Fernando Valdés: “[...] *(i) la genérica expresión Comunidad Autónoma que identifica el ámbito del art. 155 CE sin duda abarca también a las “instituciones” y “autoridades” del poder ejecutivo autonómico; (ii) el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes, primer supuesto de aplicación del precepto constitucional, comprende per se, evidentemente, el de las resoluciones del Tribunal Constitucional; (iii) el segundo supuesto, la actuación “de forma que atente gravemente al interés general de España”, aunque aparezca formulado en términos alternativos respecto del anterior, parece difícil de concebir sin nexo con “las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes”. Dado que entre las obligaciones impuestas por la Constitución la jurisprudencia constitucional ha incluido aspectos implícitos o inherentes como el deber de lealtad o el deber de*

sin siquiera garantías que la Constitución prevé”. Vegeu, Montilla, José Antonio i Cámara, Gregorio. “Insólita reforma”. Cit.

¹¹⁷⁶ Queda ben palesa aquesta voluntat del legislador en el vot particular de Valdés Dal-Ré: “[...] *Esta operación de sucesiva reducción de la aparente amplitud de destinatarios de la ejecución sustitutoria conduce a entender, por tanto, que la medida tiene en realidad un alcance subjetivo mucho más limitado: las “instituciones” o “autoridades” que no formen parte del poder legislativo o judicial. Y procede añadir, ahora una ulterior precisión: que las mismas no formen parte de la órbita del “Gobierno de la Nación”, dado que éste es precisamente el órgano llamado por el art. 92.4.c) LOTC a colaborar con el Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. Queda así reducido el ámbito subjetivo de la medida a las instituciones o autoridades pertenecientes a las Comunidades Autónomas y entidades locales”* (FJ 4). Prosseguint amb el raonament, es descarten les entitats locals en virtut dels mecanismes excepcionals dels articles 60, 61 i 67 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, per la qual cosa la mesura queda limitada a les autoritats o institucions de les CCAA.

colaboración, pocas dudas ofrece la conexión entre ambos enunciados del art. 155 CE” (FJ 4).

Per la seva banda, el magistrat Juan Antonio Xiol Ríos, davant d’una situació en la qual es produeixen dos models d’intervenció per respondre a una situació d’incompliment de les obligacions constitucionals d’una Comunitat Autònoma; models que malgrat aparentar ser diferents presenten massa punts de connexió, implica en el fons l’alteració del model constitucional d’intervenció política i, alhora, suposa col·locar al legislador orgànic en el mateix pla que el poder constituent. Tanmateix això comporta, a parer del magistrat discrepant, una incompatibilitat manifesta entre el model de l’article 92.4.c) LOTC i el dissenyat pel constituent. Argumenta Xiol: “[...] *La principal divergencia entre ambos, que es en la que me quiero concentrar en este voto particular, es que el modelo del art. 155 CE toma como base la idea de que el conflicto ha de ser resuelto, prima facie, por instancias políticas; y, por el contrario, el del legislador orgánico en la LOTC está presidido por la idea de la jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del Tribunal Constitucional*¹¹⁷⁷” (FJ 18).

Aquesta alteració del model constitucional d’intervenció suposa, a la pràctica, col·locar al TC en una posició de subordinació al “Govern de la Nació”, atès la posició privilegiada que ostenta aquest respecte de les possibilitats d’iniciativa que li ofereixen els procediments constitucionals i els incidents d’execució. Però això no és tot. Com explica el propi Xiol Ríos: “[...] *Esta reubicación del protagonismo del Tribunal Constitucional en el procedimiento de resolución de este tipo de conflictos, además, lo inhabilita, al menos en esa concreta cuestión, para ejercer una posterior labor de control de constitucionalidad sobre la forma en que se hubieran desarrollado las medidas de ejecución sustitutorias. De ese modo se altera también la función de garante que la Constitución reserva para la jurisdicción de este Tribunal*

¹¹⁷⁷ Aquest és el veritable plantejament, nus i desenllaç de la reforma de la LOTC: carregar el pes de la resposta política, que s’hauria de donar en primera instància, sobre la base d’una negociació (política) entre les parts i després, en segona instància, a partir del desplegament del mecanisme de resposta (també política) que proposa l’article 155 CE. En comptes, doncs, de desplegar aquells mecanismes que reclamen de la política, el Govern de l’Estat espanyol reforma la LOTC cercant la seva predisposició –i l’aval a la mateixa reforma és una prova del que diem– a sustentar la jurisdiccionalització del conflicte. I aquí és on l’executiu i el legislatiu espanyol –amb el plàcet, com s’ha dit, de la majoria del TC– han transgredit el model constitucional. A la pràctica, s’ha produït una reforma encoberta de la Constitució, com explica el propi Xiol: “[...] *En el plano de la organización territorial del Estado, el Poder constituyente decidió objetivar que el eventual incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de una Comunidad Autónoma debía resolverse, quizá en atención a la propia naturaleza esencialmente política del conflicto, a través de mecanismos políticos y no jurisdiccionales. De ese modo, el art. 155 CE da todo el protagonismo a las instituciones políticas implicadas, dejando no solo la iniciativa sino incluso la decisión última respecto de la conveniencia de adoptar alguna medida a esas instituciones políticas*” (FJ 18).

Constitucional y, en suma, desdibuja gravemente su papel como órgano constitucional de garantía” (FJ 19).

En definitiva, la mutació del model constitucional de control hauria d'haver comportat, a parer dels magistrats discrepants, una declaració d'inconstitucionalitat perquè s'està dotant al TC d'unes facultats que excedeixen a les que constitucionalment té reconegudes, alhora que se'l situa a l'epicentre d'un conflicte de naturalesa política que es veu cridat a resoldre amb potestats que haurien de ser exercides pel poder executiu i no per òrgans vinculats al poder judicial.

CAPÍTOL 13.

Anys 2016-2017. Enfrontament institucional. Del dret a decidir a l'exercici del dret a l'autodeterminació.

Durant el bienni 2016-2017 el procés sobiranista català va entrar en una nova fase que s'aniria concretant, bàsicament, a partir de l'impuls parlamentari de la Resolució 1/XI analitzada en el capítol anterior; una Resolució, recordem, fruit del resultat electoral del 27-S. El punt de partida polític va ser la interpretació, per part de la majoria parlamentària formada per Junts pel Sí i les CUP, del mandat democràtic assolit en el sentit que esdevenia l'aval per impulsar el full de ruta independentista. El Parlament de Catalunya va aprovar al llarg de 2016 fins a tres resolucions més que vindrien a confirmar l'enfrontament entre institucions catalanes i espanyoles en dues dimensions o en dos escenaris: en el polític, amb el Govern de l'Estat espanyol decidit a continuar activant la via jurisdiccional –ara també sumant la penal– contra tota actuació vinculada directament o indirecta amb la precitada resolució parlamentària. En el judicial, amb el Tribunal Constitucional ara revestit amb potestats executòries que, com hem vist en el capítol anterior, esdevenien un canvi de model de la justícia constitucional en la mesura que li atorgava potestats que desbordaven la seva funció clàssica. En aquest sentit “les sentències en procediments de declaració d'inconstitucionalitat deixen pas ara a les resolucions d'incidents d'execució, cosa que marca clarament el canvi de perspectiva del Tribunal¹¹⁷⁸”.

¹¹⁷⁸ Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal Constitucional...” Cit. Pàg. 41.

La resposta judicial, o més ben dit, la reordenació de la resposta judicial ressaltant el paper del TC com a òrgan de contenció del problema català, començava a evidenciar una incapacitat política del Govern de l'Estat espanyol per cercar vies de diàleg. Val a dir que el mateix TC havia tancat qualsevol opció de diàleg polític al *perimetrar* aquest diàleg dins de la Constitució. Aquest era el sentit de la STC 259/2015, després que la STC 42/2014 hagués obert una finestra d'oportunitat entre governs i en els Parlaments.

Aquesta estratègia política no era una resposta que agradés a tots els sectors doctrinals espanyols. El mateix Juan Fernando López Aguilar, en un treball ja citat en el capítol anterior, criticava la posició immobiliària del Govern de l'Estat i l'estratègia de la judicialització de la política, denunciant que “[...] *ese sector conservador empecinado en no mover ficha en nada y conjurar toda amenaza de afrenta unilateral, por real que haya llegado a ser, sola y exclusivamente con técnicas leguleyas y abogados del Estado*¹¹⁷⁹”. La crítica pivotava sobre la posició preeminent en el disseny de l'estratègia per combatre el procés que havien assolit el cos de lletrats de l'Estat conegut periodísticament com Brigada Aranzadi i del qual ja n'hem parlat en aquest treball. La presència d'advocats de l'Estat en les sales de comandament del govern havia contribuït a allunyar la solució al conflicte de l'àmbit polític i havia situat l'epicentre del debat en el camp de la justícia i del dret.

La reforma del TC també havia evidenciat que la tàctica de judicialitzar el conflicte polític passava per situar la controvèrsia en una dimensió penal. La LOTC 15/2015, de 16 d'octubre, s'erigia, en realitat, en la primera i més evident manifestació d'una voluntat d'aplicar el dret penal de l'enemic al moviment sobiranista que impulsava des de les institucions, els partits o les entitats cíviques i socials, una demanda de decidir, a través d'un referèndum o consulta, el futur polític de Catalunya. La tramesa d'actuacions a la Fiscalia activava allò que Gerard Martín ha denominat com “moviment circular d'institucions”; és a dir: “el Govern espanyol sol·licita al Tribunal Constitucional que dedueixi testimoni de particulars, el Tribunal Constitucional ho accepta i envia les actuacions al Ministeri Fiscal, que interposa querella¹¹⁸⁰”. Aquest moviment circular l'inicia el Govern espanyol amb la tramitació de l'incident i el

¹¹⁷⁹ López Aguilar, Juan F. “Cuestión catalana...”. Cit. Pàg. 306.

¹¹⁸⁰ Martín, Gerard. “Tribunal Constitucional i crisi de l'Estat de les autonomies: la doctrina constitucional durant l'any 2017”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 27, juny de 2018. Pàg. 158.

culmina la Fiscalia amb la tramitació de la querella criminal. De fet, l'Estat és jutge i part: actua d'inici activant una institució de la qual en designa els magistrats, que el seu torn remet les actuacions a una altre institució també vinculada amb el Govern en la mesura la seva més alta representació –el Fiscal General de l'Estat– és nomenat a proposta del Govern; que és, evidentment, una de les parts del conflicte¹¹⁸¹.

Tot i que aquests moviments circulars entre institucions de l'Estat espanyol condicionaran –i molt– el procés, la demanda d'exercir el dret a decidir anava consumint la seva viabilitat política. Necessàriament irrompia en el debat l'ànim de donar sortida a la demanda majoritària de la societat catalana a partir de la recuperació de la vella aspiració d'autodeterminació a través de vies unilaterals. O unilateralitat o desistiment; aquesta era la dicotomia. S'optarà per la primera. I serà el pas del dret a decidir (negociat i acordat entre les parts) al dret a l'autodeterminació (exercit de forma unilateral) el que provocarà el pas de la jurisdicció constitucional a la jurisdicció penal. Es confirmava, així, una crisi constitucional sense precedents a l'Estat espanyol. Com escriu Enoch Albertí, no són mers problemes de funcionament de l'Estat de les autonomies, ni problemàtiques associades al disseny de l'organització de l'Estat en la Constitució; es tracta d'un conjunt de fets que s'aniran concretant i que expressaran la fi, a Catalunya, del consens constitucional sobre el model territorial¹¹⁸².

13.1.- La via dels incidents d'execució amb la justícia penal com a teló de fons.

La Resolució 5/XI, de 20 de gener de 2016, de creació de comissions parlamentàries¹¹⁸³, que va derivar en la creació de la Comissió d'Estudi del Procés

¹¹⁸¹ L'article 124.4 CE estableix que el Fiscal General de l'Estat serà nomenat pel Rei a proposta del Govern. I, tanmateix, l'article 124.2 CE fixa els criteris d'unitat d'actuació i dependència jeràrquica als quals estan sotmesos el Ministeri Fiscal. Sobre aquesta problemàtica que presenta la institució del Ministeri Fiscal, vegeu els apartats 54 a 69 del document titulat "*Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim compliance report. Spain*" elaborat pel GRECO (Grup d'Estats contra la corrupció del Consell d'Europa) el 8 de desembre de 2017, publicat el 3 de gener de 2018.

¹¹⁸² Albertí, Enoch. "El conflicto de Cataluña como crisis constitucional" *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. Núm. 10. 2019. Pàg. 301 a 341.

¹¹⁸³ Publicada al BOPC, 25 de gener de 2016.

Constituent¹¹⁸⁴, va significar la impugnació d'una resolució parlamentària fent ús de la nova reforma de la LOTC per la via de l'incident d'execució. Aquesta via permetia un major control del temps atès que era ràpida i gaudia de la seguretat de no desviar-se excessivament respecte de la sentència de la qual es predicava el seu caràcter executiu. Tanmateix, com veurem a partir de la impugnació de la Resolució 5/XI, el Tribunal passava a exercir un control quasi absolut de totes les facetes a partir de les quals es desenvoluparia el procés sobiranista. Naturalment incloïa les parlamentàries però també les desplegades pel Govern de la Generalitat. En aquest afany d'exercir aquest control de constitucionalitat, qualsevol mesura, declaració o actuació susceptible de projectar una activitat presumptament encaminada a desplegar el full de ruta independentista esdevenia motiu d'incident i susceptible d'incórrer en algun dels supòsits de les mesures de l'article 92.4 de la LOTC.

Una derivada més que presentava la via de l'incident d'execució era que permetia al Tribunal un examen de la constitucionalitat de l'objecte d'execució sobre uns paràmetres molt menys estrictes, ja que en essència no es tractava de dilucidar la constitucionalitat o no de la conducta¹¹⁸⁵; és tractava de veure si aquesta tenia relació directe o indirecte vers una actuació o acte previ declarat inconstitucional. El marge d'actuació, en aquest cas, era molt major i no precisava de contorns constitucionalment delimitats. Com veurem a continuació, el caràcter definitiu i generador d'efectes jurídics d'una Comissió d'estudi sobre el procés en seu parlamentària presentava seriosos dubtes d'inconstitucionalitat. Però malgrat els dubtes jurídics que pogués generar, el Tribunal optava per entrar a valorar-ho fet que activava els requeriments necessaris per facilitar

¹¹⁸⁴ Aquesta Comissió d'Estudi del Procés Constituent es va crear, d'acord amb el text de la Resolució 5/XI, amb els següents àmbits:

Caràcters i principis marc d'un procés constituent a Catalunya.

Identificació de les reformes de canvi social, polític i nacional que han de configurar un procés constituent a Catalunya.

Anàlisi de les diverses modalitats d'estructura d'estat i llur expressió constitucional: drets i deures, principis i garanties constitucionals, formes de participació ciutadana, model socioeconòmic i ambiental i formes d'estat.

Anàlisi d'experiències comparades de processos constituents i mecanismes d'implicació, protagonisme i participació ciutadanes en el procés constituent.

¹¹⁸⁵ Tal i com exposa Ignacio Villaverde, *“Un incidente de ejecución no es la vía procesal adecuada para discutir sobre la constitucionalidad de un acto o disposición, o sobre su conformidad con la jurisprudencia del TC. Lo es únicamente para examinar si ese acto o disposición son la expresión de una desobediencia sobre lo resuelto en un caso concreto por el TC, aun cuando ese acto o resolución no fuesen materialmente contrarios a la CE, como no lo es crear y constituir una Comisión parlamentaria para el estudio”*. Villaverde, Ignacio. *“Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”*. *Teoría y realidad Constitucional*. Núm. 38, 2016. Pàg. 656- 657.

l'entrada del Ministeri Fiscal amb la finalitat d'obrir la via penal per si el requeriment del TC resultava ser desobeït. Pot sostenir-se fonamentadament, com fa Gerard Martín, que no semblava que el TC estigués fent un ús contingut d'aquestes facultats; més aviat "les ha exercit amb un caràcter especialment incisiu i contundent"¹¹⁸⁶.

Resulta lògic que en aquesta voluntat d'activar reiteradament la tramesa d'actuacions al Ministeri Fiscal, el Tribunal Constitucional ha vist minvada la seva *auctoritas*. A mesura que el TC anava remetent actuacions a la fiscalia, es feia palesa la seva debilitat com a òrgan institucional mancat del poder de convicció respecte dels destinataris de les seves resolucions. La politització de l'òrgan i l'ús abusiu i sovintejat d'aquesta prerrogativa contribuïen al desprestigi de la institució de la mateixa manera que rebutjar o fer-ne un ús desmesurat de la jurisdicció penal hauria ajudat a recuperar l'*auctoritas* perduda. Perquè hi ha una realitat que difícilment pot no ser tinguda en compte quan es fa un anàlisi del paper del TC en el procés i, més concretament, en la criminalització del moviment independentista: quan existeixen nombrosos processos penals que afecten a representants polítics elegits democràticament per actuacions fruit de l'exercici del seu càrrec polític resulta evident que estem davant d'una problemàtica profunda, complexa i política, que difícilment pot trobar solució en la jurisdicció penal¹¹⁸⁷.

13.1.1.- Incident d'execució de la Resolució 5/XI. ATC 141/2016, de 19 de juliol.

L'únic aspecte susceptible de crear controvèrsia política de la Resolució 5/XI va ser, com ja s'ha dit, la creació de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent. Aquesta –també s'ha dit– va ser objecte d'un incident d'execució de la STC 259/2015, de 2 de desembre, per part del Govern de l'Estat en base als articles 87.1 i 92 de la LOTC,

¹¹⁸⁶ Martín, Gerard. "Tribunal Constitucional i crisi de l'Estat...". Cit. Pàg. 157. La prova del cotó està en les contínues i sovintejades decisions adoptades pel TC en les quals dedueix testimoni de particulars contra membres de la Mesa del Parlament i del Govern de la Generalitat facilitant l'entrada de la via penal a través del Ministeri Fiscal. Vegeu les interlocutòries 24/2017, de 14 de febrer; 123/2017, de 19 de setembre; 124/2017, de 19 de setembre; 126/2017, de 20 de setembre; 127/2017, de 21 de setembre i 144/2017, de 8 de novembre.

¹¹⁸⁷ Com bé indica Gerard Martín en nota a peu de pàgina, resulta significativa d'aquesta situació en la que participa el TC la providència de 7 de setembre de 2017, d'admissió a tràmit de la impugnació presentada pel Govern de l'Estat espanyol contra el Decret 140/2017, de 7 de setembre, de la Generalitat de Catalunya, de normes complementàries per a la celebració del referèndum d'autodeterminació; providència que era notificada a més de mil persones, amb advertiment inclòs de la possibilitat d'incórrer en eventuais responsabilitats penals, fet que reflecteix la naturalesa política i la complexitat social de la controvèrsia a la qual s'enfrontava el Tribunal Constitucional.

ambdós preceptes reformats per la LO 15/2015, de 16 d'octubre. És a dir, es posava en funcionament la maquinària judicial reformada expressament per combatre i fer front al procés sobiranista¹¹⁸⁸.

Interessa analitzar aquest incident d'execució no només perquè és el primer de molts que condicionaran el procés; ens interessa, també, perquè el TC desplega, en el FJ 5, el funcionament de dos dels trets característics que ja es donaven en la STC 259/2015 en estimar la pretensió de l'Advocacia de l'Estat i del Ministeri Fiscal: limitació del debat polític a partir d'un fonamentalisme constitucional difícil de trobar en resolucions anteriors com ara la STC 42/2014. En efecte, el TC semblava obrir-se a un debat democràtic, a una discussió política sobre qualsevol qüestió d'interès general, però només ho semblava. Perquè diu “[...] *El Parlamento de Cataluña, como representante de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, puede crear, conforme a las previsiones de su Reglamento, las comisiones de estudio que tenga por conveniente para “el análisis de cualquier asunto que afecte a la sociedad catalana (art. 65.1 Reglamento del Parlamento), pues esto forma parte de su esfera de decisión propia por ser una de aquellas facultades que integran la autonomía parlamentaria”* (FJ 5). Fins aquest punt del raonament, tot correcte. És tot seguit quan s'imposa la limitació del debat polític sobre la base del que és legal o el que no és legal. I el límit sempre és la Constitució. La Constitució és el cànon que marca la correcció i els límits del debat polític.

Vegem-ho: “[...] *Pero esa facultad no es absoluta o ilimitada. Nada impide que el Parlamento de Cataluña promueva, por la vía de solicitud o de propuesta, una hipotética reforma de la Constitución (arts. 87.2 y 166 CE) y que para ello previamente establezca una comisión de Estudio sobre tal eventual reforma del marco jurídico en vigor [...]. Cuando, por el contrario, se pretendan alterar aquellos contenidos de manera unilateral y se ignoran de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución, se abandona la única senda que permite llegar a ese punto, la del Derecho (STC 259/2015, FJ 7)*”. És a partir d'aquest paràgraf de la

¹¹⁸⁸ En l'ATC 141/2016, el TC adverteix en el seu FJ 2 que “[...] *la pendencia ante este Tribunal de sendos recursos de inconstitucionalidad planteados contra la reciente Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, a los que aluden sus alegaciones los Letrados del Parlamento de Cataluña, no afecta a la resolución del presente incidente de ejecución, la cual no prejuzga lo que deba resolverse en dichos recursos*”. Interessa aquest paràgraf perquè mostra el desequilibri processal entre el govern de l'Estat espanyol, que davant la impugnació d'una norma per valorar la seva inconstitucionalitat pot invocar l'art. 161.2 CE i aquesta queda automàticament suspesa i el Govern de la Generalitat, com veu que una norma impugnada per ser invocada com a motiu d'incident d'execució.

Resolució que es produeix una delimitació dels marges del debat polític fins al punt que la discussió parlamentària relativa als processos sobiranista queda reduïda únicament i exclusiva al debat entorn a la reforma de la Constitució. Més enllà d'aquesta opció, tot el que es digui o es faci –perquè aquesta seria la tasca d'una Comissió d'estudi– és inconstitucional.

Un altre aspecte rellevant que s'extreu de l'anàlisi de l'ATC 141/2016 és que el procés sobiranista és vist pel Tribunal des d'una perspectiva global i no com una successiva concatenació d'actuacions concretes i aïllades. S'identifica, doncs, un objectiu (el procés en sí mateix) que és vist com un tot que es projecta “sobre actuacions que materialment són diferents de les considerades en la sentència que s'executa¹¹⁸⁹”. Però això no és suficient per considerar que la creació d'una comissió d'estudi té un caràcter definitiu i generador d'efectes jurídics suficients com per ser impugnable. És per aquest motiu que, malgrat s'estima l'incident d'execució formulat per l'advocacia de l'Estat¹¹⁹⁰, la creació de la comissió no és anul·lada ni és considerada en si mateixa contrària a les resolucions precedents.

Dit això –i en aquest punt rau altre cop l'efecte limitador del debat polític–, el Tribunal decideix que no seria necessari fer una declaració de nul·litat de la creació de la comissió d'estudi, sempre i quan, aquesta anés encaminada a analitzar les alternatives constitucionals –altre cop la Constitució esdevé el perímetre del debat parlamentari– de reforma per satisfer les aspiracions polítiques. Només en aquest sentit, “[...] *La comisión creada sería susceptible de ser dirigida a este objeto, por lo que el Tribunal no estimaría necesario declarar la nulidad de la resolución*” (FJ 7). El TC formalitza una clara delimitació del debat polític en seu parlamentària en la mesura que ve a declarar contrari a la Constitució tot aquell debat que la posi en dubte i que no es limiti a la seva

¹¹⁸⁹ Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” Cit. Pàg. 41. En efecte, malgrat que l'ATC 141/2016 està relacionat amb la constitució i els treballs d'una comissió d'estudi, la STC 259/2015 objecte d'execució es referia a la resolució sobre l'inici del procés polític. El TC ho argumenta així: “[...] *Más allá del mayor o menor grado de predeterminación del resultado de los trabajos de la comisión de estudio del proceso constituyente que se pueda conjeturar, el Tribunal aprecia que los ámbitos asignados a dicha comisión parlamentaria por la resolución 5/XI ofrecen un alto grado de semejanza con alguno de los elementos integrantes del llamado proceso constituyente en la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional, aun cuando no existe en el texto referencia explícita alguna a ella, pues tales “ámbitos” coinciden sustancialmente con los fines que perseguía la resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015*” (FJ 6).

¹¹⁹⁰ Com escriu Eduard Roig, “s'estima l'incident en la mesura que la comissió serveix materialment per desenvolupar el procés en els termes previstos en la prèvia STC 259/2015, s'adopten les corresponents decisions de comunicació i admonició a les autoritats parlamentàries i s'inclou fins i tot un exprés advertiment d'inconstitucionalitat de la proposta de conclusions de la comissió, que el Tribunal ha conegut abans de la sentència”. Vegeu Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” Cit. Pàg. 42.

reforma. Si no és per la via dels mecanismes constitucionalment previstos per la seva reforma –diu el TC–, el sistema polític espanyol no pot ser objecte de debat polític. O dit d’una altre manera: aquesta debat polític esdevé inconstitucional.

Resulta evident que aquest posicionament restrictiu del TC en relació a l’exercici del parlamentarisme allunya al TC de posicionaments anteriors, molt més centrats a posar en valor la tasca política entorn al debat sobre l’exercici del dret a decidir, com el que va suposar la STC 42/2014. El mateix TC va dificultant el diàleg polític a l’acotar els contorns del debat per fer-lo transitar, sempre i en tot moment, dins el marc de la Constitució.

13.1.2.- Incident d’execució de la Resolució 263/XI. ATC 170/2016, de 15 de novembre.

La posició d’un TC lleugerament obert al desplegament del procés sobiranista dins el marc jurídic constitucional espanyol que havíem vist en l’ATC141/2016, pateix un canvi substancial en el segon dels incidents motivat per l’adopció de les conclusions de la comissió. La Resolució 263/XI per la qual es ratifiquen l’informe i les conclusions de la Comissió d’Estudi del Procés Constituent¹¹⁹¹, presenta una debilitat respecte de la resolució anterior als efectes de ser susceptible d’incident d’execució: el fet que les conclusions siguin les mateixes sobre les quals el Tribunal ja s’havia pronunciat en termes d’inconstitucionalitat en l’ATC 141/2016, fa que la porta d’entrada de l’incident resti més oberta que mai.

Per altra banda, si s’entra en el cos de la resolució fàcilment s’adverteix que el seu contingut constata, d’entrada, la impossibilitat d’exercir el dret a decidir dins del marc constitucional espanyol¹¹⁹². Ergo, torna a sorgir en el debat parlamentari català el dret a decidir –recordem, aspiració política legítima segons STC 42/2014– però aquest cop per constatar-ne el fracàs en el que no deixa de ser un posicionament parlamentari adreçat al TC. El missatge que, a perer nostre, se li està traslladant al TC és que aquella escletxa de llum que va suposar la referida STC 42/2014, queda definitivament tancada

¹¹⁹¹ Publicada al BOPC, 27 de juliol de 2016.

¹¹⁹² El punt primer de la Resolució 263/XI per la qual el Parlament de Catalunya ratifica l’informe i les conclusions de la Comissió d’Estudi del Procés Constituent, diu: “Actualment no hi ha cap marge d’acció per al reconeixement del dret a decidir del poble català dins el marc jurídic constitucional i legal espanyol. L’única manera possible d’exercir aquest dret és per la via de la desconnexió i l’activació d’un procés constituent propi”.

en tant que el diàleg polític no s'ha produït per incompareixença de l'Estat espanyol. Però això no suposa, traspua la resolució, una renúncia de les institucions catalanes al dret a decidir. O el que és el mateix, el dret a decidir ja no serà exercit per les vies estudiades fins al moment (referèndum, consulta o plebiscit en forma d'eleccions), sinó a través d'un procés constituent. I és d'això, de la forma que ha d'adoptar aquest procés constituent, del que parlen les conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés i que la Resolució 263/XI ratifica en els punts 2 a 11¹¹⁹³.

Les principals novetats que presenta l'ATC 170/2016, de 6 d'octubre, respecte de les resolucions precedents és que opta per l'anul·lació de la resolució parlamentària i, en conseqüència, decideix posar en coneixement de la Fiscalia les actuacions dutes a terme per la Mesa del Parlament i, molt especialment, per la seva presidenta a fi i efecte que es depurin eventuais responsabilitats penals fruit d'una suposada desobediència¹¹⁹⁴. El Tribunal, doncs, passa d'una dinàmica *limitativa* del debat polític en seu parlamentària a exercir una facultat *restrictiva* del debat, amb la consegüent limitació dels drets inherents a la condició de parlamentari. A més, com exposa Eduard Roig, ho fa “com a institució de primera (i única) instància que duu a terme per si mateixa la

¹¹⁹³ Molt succintament els punts 2 a 11 de la Resolució 263/XI expressen la legitimitat del poble català d'iniciar un procés constituent propi (punt 2) a partir de les experiències comparades d'altres països (punt 3) i a partir d'un marc metodològic que faci el procés consensuat, públic, transparent i compartit amb la societat i les institucions que l'avalen (punt 4). El procés han de constar de tres fases (punt 4) que seran: una primera de procés participatiu, una segona de desconnexió amb l'Estat espanyol i convocatòria d'eleccions constituents per a formar assemblea que redacti un projecte de constitució i una tercera de ratificació popular mitjançant referèndum. L'òrgan principal del procés participatiu serà el Fòrum Social Constituent format per societat civil organitzada i partits polítics (punt 6) i, posteriorment, la desconnexió amb l'Estat espanyol es farà mitjançant l'aprovació de les lleis de desconnexió per part del Parlament de Catalunya (punt 7). En aquest sentit, el Parlament esdevindrà el garant del procés constituent i crearà una comissió de seguiment (punt 8). L'Assemblea Constituent, una vegada convocada, elegida i constituïda, disposarà de plens poders i les seves decisions seran de caràcter obligatori (punt 9). El pas següent serà el referèndum de ratificació o rebuig del text de la nova Constitució (punt 10) i, finalment, es constata la voluntat que el procés constituent haurà d'incorporar perspectives de gènere amb l'objectiu de trencar inèrcies històriques (punt 11).

¹¹⁹⁴ L'ATC 170/2016 reflecteix perfectament aquesta qüestió: “[...] *La actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña permitiendo que se votara en el Pleno la alteración del orden del día solicitada por los dos grupos parlamentarios referidos en virtud de lo previsto en el art. 81 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), lo que a la postre dio lugar a la ratificación mediante la resolución 263/XI de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, constituye un incumplimiento objetivo de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados en la SSTC 259/2015 y el ATC 141/2016; deber del que se le advirtió de manera expresa, en su calidad de Presidenta de la Mesa del Parlamento y bajo su responsabilidad, en la parte dispositiva del ATC 141/2016*” (FJ 8). Com veurem més endavant, el TC la cita amb nom i cognoms en la part dispositiva de la interlocutòria.

restricció, i ho fa en un marc procedimental especialment indefinit i caracteritzat per la seva agilitat i caràcter sumari¹¹⁹⁵”.

La reforma del LOTC irromp, a partir de l’ATC 170/2016, amb tota la seva força. Malgrat que el Tribunal opta per no exercir aquelles potestats més intenses i directes per compel·lir l’actuació de les autoritats parlamentàries catalanes –ens referim a multes i suspensió–, sí que actua per impedir el normal desenvolupament del debat polític. O, el que és el mateix, el TC entén que s’ha vulnerat l’ordenament jurídic constitucional en el moment que el Parlament, en virtut de l’actuació de la seva presidenta, ha aprovat la Resolució 263/XI previ a un debat polític en torn al procés sobiranista català. “[...] *la garantía del orden constitucional, conculcado por la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña y en particular por la actuación de su Presidenta, al facilitar el cauce para la aprobación de dicha resolución pese a la STC 259/2015 y a las advertencias contenidas en el ATC 141/2016, exige que este Tribunal ejerza las competencias que la Constitución le encomienda para preservar su jurisdicción y el cumplimiento de sus resoluciones*” (FJ 9).

La conseqüència d’aquest raonament del TC, com s’ha dit, implica la posada en funcionament de la reforma operada tot just uns mesos abans i que va ser motiu, com s’ha vist, de fortes discrepàncies jurídiques no només dins el Tribunal sinó per part de la doctrina constitucionalista, com també s’ha exposat en el capítol anterior. Però el TC argumenta així l’aplicació de la reforma: “[...] *Ello implica, conforme a lo razonado en los fundamentos jurídicos precedentes, que la estimación del presente incidente de ejecución no se limite a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, sino que, asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 87.1, párrafo segundo, y 92.4 LOTC, procede notificar personalmente la presente resolución a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, advirtiéndoles de su deber de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI, así como su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa jurídica o material, que directa o*

¹¹⁹⁵ Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” Cit. Pàg. 42.

*indirectamente pretenda o suponga ignorar o eludir la nulidad acordada de dicha resolución*¹¹⁹⁶ (FJ 9).

El fet que l'ATC 170/2016 comporti deducció de particulars per induir l'actuació del Ministeri Fiscal, trasllada el plet constitucional a la jurisdicció penal; jurisdicció que –recordem– no és desconeeguda pel procés sobiranista atès que en el moment en què es produeix l'actuació del TC, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya està instruint la causa del 9-N en la jurisdicció penal. Però resulta evident que la presència de la fiscalia en el procés sobiranista significa un element addicional de dissuasió del debat parlamentari. La presència del Ministeri Fiscal i la possibilitat que aquest exerciti les accions penals, tal i com exposa la mateixa interlocutòria del TC, té per objectiu sostreure el debat polític de l'esfera parlamentària; és a dir, d'allí on mai hauria d'haver sortit, per traslladar-lo a la jurisdicció penal per la via de la desobediència a les resolucions del TC limitadores, precisament, del debat polític com a via de canalització d'una problemàtica pròpia d'una crisi constitucional d'abast territorial.

13.1.3.- *Incident d'execució de la Resolució 306/XI. ATC 24/2017, de 14 de febrer.*

Un pas més en el desplegament del “full de ruta del procés” és l'aprovació de la Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern¹¹⁹⁷. Aquesta resolució presenta novetats importants respecte a les seves precedents; sent la més important de totes el retorn al dret a l'autodeterminació¹¹⁹⁸. I aquesta no és una novetat menor. Al contrari, suposa recuperar la vella aspiració

¹¹⁹⁶ Els punts segons i tercer de la part dispositiva de l'ATC 170/2016 estan directament connectades amb aquest argumentari: es tracta de la notificació de la resolució a les autoritats i funcionaris de la Cambra (punt segon) i deduir testimonis de particulars perquè el Ministeri Fiscal exerceixi les accions –penals, segons es deriva del darrer paràgraf del FJ 9– davant el tribunal competent contra la presidenta del Parlament de Catalunya, Carme Forcadell Lluís, i qualsevol altre persona que hagi incomplert allò disposat en la resolució.

¹¹⁹⁷ Publicada al BOPC, 6 d'octubre de 2016.

¹¹⁹⁸ Com hem vist en apartats anteriors d'aquest treball, el Parlament de Catalunya s'havia pronunciat en diverses ocasions i en etapes diferents de la seva història en favor de l'exercici del dret a l'autodeterminació. Ara, amb la Resolució 306/XI, recupera aquesta aspiració en el marc del procés sobiranista que, fins al moment, havia girat en torn al dret a decidir. De fet, el punt primer de la Resolució ho exposa ben clar: “El Parlament de Catalunya afirma, com ja ha fet en altres ocasions, el dret imprescriptible i inalienable de Catalunya a l'autodeterminació”.

parlamentària expressada en diverses resolucions de la cambra catalana, tal i com hem explicat en el capítol vuitè d'aquest mateix treball.

Per altra banda, l'altra novetat rellevant de la Resolució 306/XI és la voluntat expressada en els punts 3, 4, 6, 7 a més de l'apartat I.1.2, de celebrar un referèndum com a mecanisme jurídic-polític per exercir l'autodeterminació. Aquest referèndum seria de naturalesa vinculant i s'interpel·laria, a partir d'una pregunta clara i amb resposta binària, a la ciutadania catalana sobre la independència de Catalunya (punt 2). La data límit seria el setembre de 2017. Malgrat la constatació del referèndum com a novetat, aquest no elimina del full de ruta l'elaboració de les lleis de desconnexió d'acord amb el mandat parlamentari sorgit d'altres resolucions. Aquestes lleis, tanmateix, han de regular aspectes tant rellevants del procés com la successió d'ordenaments i el període de transitorietat, per la qual cosa, el fet que s'introdueixi el referèndum no fa decaure aquests elements que semblen tenir un triple objectiu: oferir credibilitat política i seguretat jurídica al procés i pressionar al govern espanyol per avenir-se fer legal un referèndum que s'inscriu dins el terreny de la legitimitat¹¹⁹⁹.

Tanmateix, en l'aspecte del referèndum, la Resolució 306/XI sembla tenir una ambigüitat calculada¹²⁰⁰. És de suposar que aquesta ambigüitat és una forma de sortejar el TC i, de retruc, a la fiscalia, però comporta contradiccions en la perspectiva del paper que han de tenir la Generalitat i l'Estat. Mentre que en l'apartat I.1.1 es deixa clar que no cal que el referèndum estigui pactat amb l'Estat (o sigui: persisteix en la unilateralitat), l'apartat I.1.2 sembla mantenir un compromís amb la possibilitat que el referèndum pugui ser acordat amb l'Estat espanyol¹²⁰¹. I és precisament aquesta ambigüitat calculada, que alhora irromp com una novetat decisiva que diferencia la Resolució 306/XI dels seus antecedents, que imposen un seguit de dubtes sobre el seu caràcter executiu. Si aquesta resolució té aspectes que transcendeixen el marc

¹¹⁹⁹ Aquesta deducció es desprèn dels punts 2 i 5 de la Resolució 306/XI. El punt segon recorda la majoria parlamentària sorgida de les eleccions del 27 de setembre de 2015. No diu res de victòria o derrota en el plebiscit convocat; senzillament apel·la a l'evidència d'un resultat que, efectivament, va donar a les forces partidàries de la independència de Catalunya majoria absoluta a la Cambra. D'aquí la legitimitat. La voluntat de pressió al Govern de l'Estat espanyol deriva del punt cinquè. Aquest afirma que el Parlament "constata que, en absència d'acord polític amb el Govern de l'Estat espanyol, es manté el compromís de celebració del referèndum anunciat".

¹²⁰⁰ Vegeu, en aquest sentit, Bayona, Antoni. "El futur polític de Catalunya..." Cit. Pàg. 19.

¹²⁰¹ Aquesta diferència va comportar una derivada política que posem de manifest: mentre que l'apartat I.1.1 va ser aprovat amb el suport dels grups parlamentaris de Junts pel Sí i de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, l'apartat I.1.2 va ser aprovat per iniciativa del grup parlamentari de Catalunya Sí Que es Pot i amb el suport d'aquest grup i de Junts pel Sí.

constitucional, el caràcter d'incompliment de decisions prèvies del TC –sobretot la STC 259/2015– esdevé, com a mínim, controvertit. Mentre que les resolucions anteriors concentraven tot el pes institucional en el procés de desconexió, aquesta col·loca la celebració d'un referèndum –ja sigui unilateral o acordat– en l'epicentre del pronunciament.

El TC, però, no ho entén així. “[...] *La resolución 306/XI, en los apartados impugnados, plasma la voluntad del Parlamento de Cataluña de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español y creación de un estado catalán independiente en forma de república, lo que supone “intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica (SSTC 103/2008, FJ 4 y 259/2015, FJ 7). Con ello contraviene y menoscaba frontalmente los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016 y 170/2016. Desatiende asimismo lo resuelto por este Tribunal en las citadas SSTC 31/2015, 32/2015 i 138/2015, en cuanto el Parlamento insta al Gobierno de la Generalitat “a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, como muy tarde en septiembre de 2017” (FJ 9). O sigui: pel TC, la Resolució en qüestió significa la prova del cotó que el Parlament ha optat per desobeir-lo i avançar cap a un referèndum d'autodeterminació unilateral.*

A parer nostre –insistim en això– la Resolució hauria d'haver merescut un nou procediment d'inconstitucionalitat i no un mer incident d'execució¹²⁰². La valoració del procés com un tot –és a dir, com un seguit d'esdeveniments interrelacionats en la recerca d'un objectiu– decanta la balança a través del mecanisme facilitat pel Govern de l'Estat de promoure incidents d'execució, per la qual cosa l'advocacia de l'Estat no renúncia a aquesta facilitat. Però des de la vessant política, el canvi entre la Resolució 306/XI i les anteriors és rellevant. Seguint Antoni Bayona¹²⁰³, d'aquest canvi s'extreuen dues conclusions: la primera és que el Parlament considera necessari reforçar la legitimitat democràtica del procés sobiranista amb la realització d'un referèndum. Aquest esdevé l'eina que ha de permetre confirmar l'existència d'una majoria social

¹²⁰² En el mateix sentit s'expressa Eduard Roig. Vegeu Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” cit. pàg. 43.

¹²⁰³ Bayona, Antoni. “El futur polític de Catalunya...” Cit. Pàg. 19.

favorable a l'opció independentista que assegurí, sempre en termes de legitimitat, prosseguir amb el camí de la desconnexió. La segona, que malgrat la renovada aposta per un referèndum, el full de ruta en realitat no depèn ni de la seva celebració ni del seu resultat.

Si ens fixem bé en la Resolució 306/XI, concretament en l'apartat I.1.1, no sembla que el referèndum sigui la culminació del procés; més aviat el referèndum s'introdueix, seguint Bayona, amb l'objectiu de legitimar políticament el procés sobiranista d'ençà que la legitimitat sorgida de les eleccions del 27-S no sembla prou clara¹²⁰⁴. Des d'una vessant política, les cròniques biogràfiques i periodístiques que analitzen aquest període de la política catalana i espanyola destaquen com la recuperació de l'element del referèndum esdevé una tàctica política per (1) desencallar l'aprovació dels pressupostos¹²⁰⁵; cosa que finalment s'acaba produint no sense l'ajuda d'una qüestió de confiança que va presentar el president Puigdemont¹²⁰⁶ i (2) la necessitat de gaudir d'una sortida política que, tornant a Bayona, cerqui una major legitimitat d'un procés que únicament li queda la via unilateral per assolir l'objectiu de la independència de Catalunya¹²⁰⁷. S'activava la via que passaria a ser coneguda periodísticament com a "O referèndum o referèndum"¹²⁰⁸.

¹²⁰⁴ El punt I.1.1.8 de la Resolució 306/XI sembla donar per fet un resultat del referèndum d'autodeterminació favorable a l'opció secessionista de Catalunya, per la qual cosa demana la regulació "[...] sobre la successió d'ordenaments jurídics, la nacionalitat, els drets fonamentals, el sistema institucional, la potestat financera i el poder judicial durant el període de transitorietat existent entre la proclamació de la República catalana i l'aprovació de la constitució...".

¹²⁰⁵ Ens referim a les cròniques de Garcia, Lola. *El naufragio...* Cit. Pàg. 126-127. O Coscubiela, Joan. *Empantanados. Una alternativa federal al sóviet carlista*. Barcelona: Editorial Península. 2018. Pàg. 44. Coscubiela, des de la seva posició de portaveu parlamentari de Catalunya Sí Que es Pot (CSQP) i, per consegüent, d'actor privilegiat ubicat en primera línia política, escrivia que "[...] *El punto de inflexión de la legislatura llegó con dos hechos simultáneos en el tiempo, la cuestión de confianza del presidente Puigdemont y la renovación de la dirección política de la CUP. Los dos movimientos tenían un objetivo compartido, evitar que la legislatura naufragara y que las fuerzas políticas fueran culpadas del naufragio por las organizaciones sociales que articulaban el movimiento independentista, la Asamblea Nacional Catalana (ANC) y Omnium Cultural. Este cambio de escenario se materializó en el apoyo de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC) a la cuestión de confianza planteada por el President y en la aprobación de los presupuestos de la Generalitat de 2017 como contrapartida al compromiso de Puigdemont de "referèndum o referèndum"*". Pàg. 44.

¹²⁰⁶ En el debat en seu parlamentària, la condició del referèndum com element que fa prosperar la confiança al President de la Generalitat, resulta evident. En aquest sentit, la diputada de la CUP, Anna Gabriel, ofereix les claus quan afirma que "[...] La CUP – Crida Constituent vam demanar posar el referèndum com instrument democràtic de la culminació de la legislatura el passat mes de juny, i parlem de referèndum i no hi ha substitutiu: ni procés participatiu, ni consulta popular, ni noves eleccions plebiscitàries, ni eleccions constituents. Ja ho va dir vostè mateix ahir: "o referèndum o referèndum"". Vegeu DSPC-P, de 29 de setembre de 2016. Pàg. 60.

¹²⁰⁷ Vegeu DSPC-P 036/11 i 037/11. El debat es va celebrar el 28 i 29 de setembre de 2016. La confiança va quedar atorgada mitjançant la Resolució 292/XI, del Parlament de Catalunya.

Tornant a l'ATC 24/2017, la resta de la resolució és prou coneguda: advertències expresses als poders públics de la Generalitat implicats en el procés i, molt especialment, a la presidenta del Parlament en la mesura que és responsabilitat seva – diu la resolució en el seu FJ 9– “[...] *impedir i paralar qualquier iniciativa que suponga alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal*”. És en aquest sentit que el TC recull, en el seu FJ 10, el seguit d'advertències fetes tant pels grups parlamentaris contraris al procés com pel Lletrat major de la cambra que l'admissió a tràmit per part de la Mesa del Parlament de les propostes de Resolució podria suposar un incompliment de la STC 259/2015 i de l'ATC 141/2016. L'admissió a tràmit suposava, doncs, pels membres de la Mesa que facilitessin el debat i l'aprovació de la Resolució, una vulneració del seu deure d'impedir o paralar qualsevol iniciativa que tingués per objectiu alterar unilateralment el marc jurídic constitucional atès que aquesta alteració esdevé l'efecte buscat per la Resolució 306/XI. Per aquest motiu el TC dona trasllat al Ministeri Fiscal perquè sigui aquest òrgan el que determini si aquest incompliment de la Presidenta i els membres de la Mesa que han votat facilitar el debat i l'aprovació de la Resolució, han incorregut en algun il·lícit penal.

13.2.- Regulació i convocatòria del referèndum d'autodeterminació i reacció del TC.

Els antecedents polítics que presentava el procés sobiranista català a començaments de l'any 2017 anticipen tot el què succeirà a finals d'aquest mateix any i tanquen una etapa del procés que va començar al 2010. El 13 de març de 2017 es va conèixer la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya pels fets

¹²⁰⁸ Aquesta via va quedar exposada en seu parlamentària pel President Carles Puigdemont al presentar i defensar la qüestió de confiança (i citem textual del Diari de Sessions): “[...] si el Parlament em fa la confiança que demano, encarregaré al vicepresident Junqueras com a president de la Comissió Interdepartamental per a l'Impuls de l'Autogovern, que endegui l'arquitectura d'un referèndum a través del qual culminem el propòsit de retornar a Catalunya el poder polític d'un estat sobirà, i que ha d'organitzar el departament que presideix el conseller Romeva, que té la responsabilitat de participació. Per tant, un encàrrec que apel·la a tot el Govern i del qual el Govern assumeix la responsabilitat sencera que li pertoca.

La resolució de la demanda catalana es farà, per tant, d'aquesta manera: o referèndum o referèndum. Ho repeteixo: “O referèndum, o referèndum”. (*Aplaudiments forts i perllongats*). Vegeu DSPC-P, de 28 de setembre de 2016. Pàg. 13.

del 9-N¹²⁰⁹. Es confirmava allò que la premsa feia dies que especulava: es condemnava a Artur Mas a dos anys d'inhabilitació, a Joana Ortega a un any i nou mesos d'inhabilitació i Irene Rigau a un any i mig d'inhabilitació per desobediència al Tribunal Constitucional. Al seu torn, el Tribunal Suprem també condemnava a Francesc Homs pels fets del 9-N, a un any i un mes d'inhabilitació¹²¹⁰. La sentència de Francesc Homs no va poder ser objecte de recurs, per la qual cosa va ser executada d'immediat. Això va suposar per Homs deixar l'escó al Congrés dels Diputats. Aquestes eren les primeres resolucions penals que afectaven a dirigents polítics del procés sobiranista i es centraven, com s'ha dit, en el procés participatiu del 9-N.

Però les sancions no s'aturaven en la via penal. El Tribunal de Comptes va obrir una investigació el 19 de juliol de 2017 en la qual si bé es considerava que Artur Mas, Irene Rigau, Joana Ortega i Francesc Homs no havien estat condemnats pel malversació, sí que s'havia d'aprofundir en possibles responsabilitats econòmiques derivades del procés participatiu. En aquest sentit, una resolució que es va conèixer a la tardor de 2017 els obligava a abonar la quantitat de 5,2 milions d'euros. És en aquest context polític a partir del qual el Parlament de Catalunya es disposava a celebrar dues sessions plenàries, els dies 6 i 7 de setembre, que havien de facilitar el marc normatiu a partir del qual celebrar el referèndum i transitar cap un Estat independent.

Aquest darrer aspecte –el trànsit jurídic d'un sistema normatiu dual, en el qual hi coexistien un ordenament jurídic general (l'estatal) amb un subordenament autonòmic, a un sistema normatiu únic– havia estat una preocupació política des dels inicis de la creació del CATN. Aquest havia posat de manifest que el procés no podia “descuidar un principi essencial del constitucionalisme liberal-democràtic com és el principi de seguretat jurídica i, per tant, ha de comptar amb les eines necessàries per garantir la certesa i la completesa del dret aplicable en l'Estat successor¹²¹¹”. Però abans d'arribar a aquest estadi del procés, aquest havia de superar una pantalla prèvia: la del procés

¹²⁰⁹ En relació a aquest primer procés penal vegeu la sentència dictada per la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya dictada en el marc del procés abreujat 1/2016 (ponent: Jesús M. Barrientos) en el qual van exercir l'acció popular el Sindicat Manos Limpias (el líder del qual va ser l'advocat i polític d'extrema dreta, Miguel Bernad), el Sindicat Professional de Policia, la Unió Federal de Policia, l'Associació Arca Ibérica i el Sr. Alberto Delgado. El TSJC condemna per delictes de desobediència però absol pels delictes de prevaricació.

¹²¹⁰ El Tribunal Suprem, en el marc del recurs de cassació presentat per Artur Mas, Joana Ortega i Irene Rigau, va reduir la condemna a un any i un mes d'inhabilitació per tots els recurrents. D'aquesta manera el TS equiparava les condemnes de Mas, Ortega i Rigau a la de Francesc Homs per uns mateixos fets.

¹²¹¹ CATN. *La successió d'ordenaments i administracions*. Informe núm. 16, 28 de juliol de 2014.

constituent, entès aquest com “la institucionalització del nou Estat”, el qual encara reclamava una pantalla prèvia a la del procés constituent: la decisió política en la creació d’un nou Estat i la consegüent declaració d’independència¹²¹².

Malgrat que el CATN havia informat a partir de dos escenaris que es podrien donar, bàsicament consistents en la col·laboració o no col·laboració de l’Estat espanyol; el procés s’estava situant en un escenari que no estava previst: el de clara oposició i criminalització de les actuacions relatives a actes concrets del procés. La no col·laboració passiva prevista en els documents de la Generalitat havia topat amb una realitat hostil, que implicava la incoació de procediments penals dels líders polítics del procés, tal i com evidenciaven les condemnes a Artur Mas, Joana Ortega, Irene Rigau i Francesc Homs. Per tant, l’actuació de les institucions catalanes des d’aquest moment es veurà condicionada per la necessitat d’eludir la via constitucional i, alhora, minimitzar els efectes penals de les actuacions dels membres del Parlament i del Govern. Això es veurà, sobretot, en les actuacions dels mesos de setembre i octubre de 2017.

13.2.1.- *Anàlisi de la Llei 19/2017, del 6 de setembre, del referèndum d’autodeterminació*. STC 114/2017.

La pròpia llei exposava en el seu preàmbul una succinta explicació el perquè d’una norma que en sí mateixa desbordava el marc jurídic constitucional¹²¹³. És a dir, fins ara les resolucions i les normes aprovades entraven dins una lògica de matisos que, interpretats des d’una visió oberta i flexible del bloc de constitucionalitat, podrien trobar certa cobertura jurídica i ser perfectament implementables¹²¹⁴. No passa el mateix amb

¹²¹² Vegeu aquestes fases, tant la prèvia al procés constituent com la pròpia del procés constituent, en l’informe del CATN. *El procés constituent*. Informe núm. 10. 14 de juliol de 2014. Aquest diferencia una primera fase consistent en la creació d’un nou Estat (ja sigui en un escenari de col·laboració amb l’Estat matriu o de no col·laboració amb aquest) i una segona fase relativa al què seria pròpiament el procés constituent. La fase relativa a la declaració de nou Estat responia a allò que s’havia regulat amb la Llei 19/2017.

¹²¹³ “[...] Aquesta llei representa la resposta democràtica a la frustració generada pel darrer intent promogut per una majoria molt àmplia d’aquest Parlament per garantir al poble de Catalunya el ple reconeixement, la representació i participació en la vida política, social, econòmica i cultural de l’Estat espanyol sense cap tipus de discriminació. En el procés previ, s’han fet tots els esforços per trobar una via acordada perquè el poble de Catalunya pugui decidir lliurement el seu futur. El Parlament, atenent al mandat majoritari del poble de Catalunya, assumeix la plena representació sobirana dels ciutadans una vegada que s’han esgotat totes les vies de diàleg i negociació amb l’Estat”.

¹²¹⁴ De les moltes crítiques rebudes des del punt de vista jurídic, destaca, a parer nostre, la formulada pel lletrat major del Parlament, Antoni Bayona. Aquest exposa, en relació a les formulacions explicitades al

la Llei 19/2017¹²¹⁵. Altra cop, el text del preàmbul ens indica que el legislatiu català és perfectament conscient de la transcendència política més que jurídica o judicial que això significa¹²¹⁶. La norma no és molt extensa: 34 preceptes, dues disposicions addicionals i tres disposicions finals. Del seu anàlisi en destacarem els seus aspectes jurídics i polítics més importants i deixarem altres aspectes, no menys importants però accessoris, a l'analitzar el desplegament efectiu de la norma, tot i que com veurem a la pràctica va tenir poc recorregut jurídic.

Ens interessa destacar en primer lloc l'article 1 –únic article del capítol I– en la mesura que explicita l'objecte de la Llei: la regulació d'un referèndum d'autodeterminació vinculant sobre la independència de Catalunya, les conseqüències en funció de quin sigui el resultat i la creació de la Sindicatura Electoral de Catalunya. És a dir, aquest article primer de la norma fixa la vinculatorietat d'un referèndum sobre el qual, com és sabut i s'ha analitzat en aquest treball, l'Estat ni n'havia autoritzat la seva realització ni havia delegat la competència per fer-ho¹²¹⁷. Tanmateix, no només es legisla sobre un aspecte en relació al qual no es té la competència; a més se li atorga un efecte vinculant en el sentit que després explicarem a l'analitzar les conseqüències que fixa la mateixa llei.

preàmbul, que “[...] És molt difícil, per no dir impossible, sostenir amb aquest argumentari quelcom tant dràstic com la independència d'un territori que forma part d'un Estat democràtic i de dret, membre a més de la Unió Europea”. Bayona, Antoni. *No todo vale...* Cit. Pàg. 269. Joaquim Ferret també critica aquesta llei quan afirma que “[...] Aquesta llei trencava expressament amb l'ordenament jurídic espanyol i afirmava la impossibilitat de ser controlada pel Tribunal Constitucional. Es produïa la contradicció de que la llei no era de l'ordenament jurídic espanyol quan l'Estat català encara no existia; i es desconeixia quina seria la voluntat que expressaria el poble català sobre la seva futura existència”. Ferret, Joaquim. “Una perspectiva històrica sobre el proceso catalán”. A Lasagabaster, Iñaki (Coord.) *Crisis institucional y democracia (A proposito de Cataluña)*. València: Tirant lo Blanch. 2019. Pàg. 25.

¹²¹⁵ El fet que sigui una norma obertament inconstitucional fa que sigui complicat fer-ne un anàlisi en termes jurídics. Aquesta premissa és la que destaca, per exemple, Miguel Azpitarte Sánchez: “[...] *cuesta realizar un análisis jurídico de estas dos leyes que vaya más allá de destacar su naturaleza rupturista, pues el hiato entre norma y realidad es tan grande que cualquier estudio bajo premisas metodológicas normales queda fuera de lugar*”. Azpitarte, Miguel. “La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 112. Enero-abril 2018. Pàg. 153-154.

¹²¹⁶ “[...] En prendre la transcendental decisió aquesta Llei, el Parlament de Catalunya expressa la voluntat majoritària del poble, del qual emanen els seus poders, fent ús de la representativitat legal i democràtica amb l'objectiu de posar en mans dels catalans i les catalanes la decisió sobre el futur polític del país amb l'eina més radicalment democràtica de la qual disposem: el vot”. Així es tanca el preàmbul de la Llei 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació.

¹²¹⁷ Vegeu en aquest sentit els capítols cinquè (vessant teòrica) i desè (vessant pràctica) d'aquest mateix treball.

13.2.1.1.- Sobre la condició de Catalunya com a subjecte polític sobirà.

El capítol II –De la sobirania de Catalunya i el seu parlament– fixa el substrat polític que justifica o empara políticament la convocatòria del referèndum d'autodeterminació¹²¹⁸. L'article 2 contempla la premissa sobre la qual s'edifica o s'erigeix la norma: “El poble de Catalunya és un subjecte polític sobirà i, com a tal, exerceix el dret a decidir lliurement i democràticament la seva condició política”. És a dir, la Llei 19/2017 esdevé l'expressió legal, jurídicament transformada amb norma, de l'exercici del dret a decidir el futur polític de Catalunya. Fins aleshores, el dret a decidir havia gaudit d'expressions parlamentàries que, com vàrem dir, s'inscrivien dins el marc de les resolucions que tenien per objecte l'impuls polític del govern¹²¹⁹. Fins llavors, com també vàrem dir, aquestes expressions no obligaven jurídicament, però la regulació de l'instrument –referèndum– a partir del qual el dret a decidir entra a formar part de la vida del dret, el transforma en un dret susceptible de ser exercit a partir del desplegament de la norma que el contempla. La Llei configura un *demos* o subjecte polític cridat a ser tingut en compte en el marc de les decisions més transcendents d'una comunitat.

L'article 3, en el seu punt primer, evidencia que el Parlament “actua com a representant de la sobirania del poble de Catalunya”. Però en el seu punt segon, la norma reflecteix la transcendència del què està regulant i el caràcter excepcional –en termes jurídics però també polítics– del text legal, quan fixa “un règim jurídic excepcional adreçat a regular i garantir el referèndum d'autodeterminació de Catalunya”. O sigui: que aquest referèndum s'inscriu en un marc jurídic d'excepcionalitat derivat, precisament, de la seva col·lisió amb el marc constitucional espanyol on la norma, forçosament, s'ha d'inscriure. De fet, el següent paràgraf del

¹²¹⁸ Duran el dies que es va gestar l'aprovació d'aquesta norma, no van faltar juristes i politòlegs de prestigi que van escriure articles per reclamar la legitimitat política del referèndum. Vegeu en aquest sentit Boix, Carles. “Un referèndum legítim”. *Ara*, 10 de setembre de 2017; Requejo, Ferran. “Estat de dret i democràcia no són sinònims”. *Ara*, 17 de setembre de 2017 i “Acuerdos imposibles, ruptures inevitables”. *La Vanguardia*, 23 de setembre de 2017.

¹²¹⁹ Vegeu en aquest sentit les Resolucions del Parlament de Catalunya 5/X, de 20 de gener de 2016, per la qual s'aprova la declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya i la Resolució 306/XI, de 6 d'octubre de 2016, sobre l'orientació política general del Govern que afirma el dret imprescriptible i inalienable de Catalunya a l'autodeterminació. A més de resolucions més antigues i mai impugnades com al resolució 98/III, de 12 de desembre de 1989, sobre el dret a l'autodeterminació de la nació catalana, que va ser ratificada per la resolució 679/V, d'1 d'octubre de 1998. Vegeu, en aquest sentit, el capítol vuitè d'aquest treball.

precepte és conscient d'aquesta circumstància i intenta resoldre-ho per la via de fer prevaldre jeràrquicament aquesta norma “sobre totes les normes que hi puguin entrar en conflicte, en tant que regula l'exercici d'un dret fonamental i inalienable del poble de Catalunya”.

Aquesta expressió no és menor. Fins ara inèdita en l'ordenament jurídic català, el Parlament es basa en la representació de la sobirania del poble de Catalunya al qual, en virtut del que exposa l'article 2, atorga la naturalesa de subjecte polític sobirà. Aquest fet, evidentment, contradiu totes les resolucions que fins ara hem analitzat del Tribunal Constitucional¹²²⁰. Resulta clar que la norma és conscient que s'exposa a un xoc de legitimitats: la democràtica, basada en el mandat electoral expressat per la majoria parlamentària d'acord amb allò que exposaven els programes electorals de les forces polítiques que van assolir majoria absoluta del Parlament i la constitucional, basada en el respecte i l'obediència al marc legal de l'Estat espanyol. És per això que el preàmbul de la norma justifica políticament el que regula, després, jurídicament. No obstant això, la Llei 19/2017 argumenta la seva legalitat en la mesura que defensa la negativa a que la norma contradigui el marc jurídic espanyol, sempre que aquest sigui interpretat a la llum de les normes i principis derivats dels tractats internacionals subscrits per l'Estat espanyol i que són explícitament citats en el propi preàmbul¹²²¹.

Aquesta és una de les claus de la norma. L'aparença de col·lisió entre el principi de legitimitat democràtica i el principi d'ordre constitucional queda resol –o pretén resoldre's– en favor del primer en virtut de la normativa internacional que regula, ampra i inspira tot el desplegament normatiu que dimana del mandat democràtic expressat en

¹²²⁰ Si una cosa ha deixat clara el Tribunal Constitucional en la jurisprudència que ha tractat el procés sobiranista català és que l'essència del moviment independentista, que basa la demanda del dret a decidir en la condició del poble de Catalunya de subjecte polític sobirà, és contrària a l'article 1 CE. De fet, el TC ho ha expressat en múltiples ocasions –STC 90/2017, FJ 6.a– a partir de la màxima que diu que allò que afecta a tots per tots han de ser reconsiderat i decidit.

¹²²¹ En efecte, el preàmbul també recull, en el seu primer paràgraf, tot el marc normatiu internacional ratificat per l'Estat espanyol i que, per consegüent, forma part del seu dret intern. Diu així: “[...] Els pactes sobre Drets Civils i Polítics i sobre drets Econòmics, Socials i Culturals, aprovats per l'Assemblea General de Nacions Unides el 19 de desembre de 1966, ratificats i en vigor al Regne d'Espanya des de 1977 –publicats en el BOE de 30 d'abril de 1977– reconeixen el dret dels pobles a l'autodeterminació com el primer dels drets humans. Així mateix, l'article 1.2 de la Carta de les Nacions Unides i l'Estatut de la Cort Internacional de Justícia estableix entre els seus propòsits fomentar entre les nacions relacions d'amistat basades en el respecte al principi de la igualtat de drets i al de l'autodeterminació dels pobles. La Constitució espanyola de 1978 determina en l'article 96 que els tractats internacionals ratificats per Espanya formen part del seu ordenament intern i, en l'article 10.2, estableix que les normes relatives als drets fonamentals i les llibertats públiques s'interpretaran d'acord amb els tractats internacionals aplicables en aquesta matèria”.

les urnes el 27 de setembre de 2015. No podem deixar d'argumentar que aquesta podria ser una interpretació jurídica favorable a la constitucionalitat de la norma si el Tribunal Constitucional hagués estat més flexible o hagués adoptat una posició molt més favorable a la inclusió del procés polític dins el marc jurídic constitucional. Però com hem vist no és ni ha estat aquest el posicionament del TC.

13.2.1.2.- *Escenaris: DUI o Eleccions autonòmiques.*

El capítol tercer s'encarrega de regular el referèndum d'autodeterminació. L'article 4.1 "convoca la ciutadania de Catalunya a decidir el futur polític de Catalunya mitjançant la celebració del referèndum". En conseqüència, l'article 4.2 fixa la pregunta que es formularà en el referèndum: "Voleu que Catalunya sigui un estat independent en forma de república?". Resulta evident que la pregunta s'allunya del format binari que es va formular el 9-N, per esdevenir una pregunta clara, amb una estructura clara que es pot respondre de forma dicotòmica amb un sí o un no. L'article 4.3 confirma el caràcter vinculant que ja recollia l'article 1. Al seu torn, els articles 4.4 i 4.5 regulen com s'ha de procedir a la interpretació dels resultats. En aquest sentit, "si en el recompte de vots vàlidament emesos n'hi ha més d'afirmatius que de negatius, el resultat implica la independència de Catalunya", segons el primer paràgraf de l'article 4.4. Aturem-nos un moment en aquest precepte i en el 4.5.

A partir de la votació s'obren dos escenaris. Comencem pel segon, que queda regulat en l'article 4.5: que hi hagi un sol vot negatiu més que els positius. Aquest resultat implica la finalització de la legislatura en la mesura que obliga al president a convocar eleccions autonòmiques. Ergo: s'assumeix que la independència no té suficient recolzament electoral i el govern i la majoria parlamentària han perdut la confiança de la majoria social catalana. Per tant, Catalunya haurà d'obrir una nova etapa dins la lògica autonòmica, però haurà de ser el cos electoral català qui, a través de les urnes, fixi quines majories parlamentàries encapçalen la iniciativa de govern d'aquesta nova etapa política. Resulta evident que un resultat en un sentit negatiu en el marc d'un referèndum posaria fi al procés sobiranista.

Per altra banda la culminació del procés sobiranista és el que recull l'article 4.4. Al tenor del que fixa aquest precepte, només que els vots afirmatius superin als vots negatius, el resultat implica la independència de Catalunya. A partir d'aquesta premissa sorgeix el dubte: la independència de Catalunya com es porta jurídicament a terme? La

pròpia norma ens el resol. Serà el “Parlament de Catalunya, dins els dos dies següents a la proclamació dels resultats oficials per la Sindicatura Electoral”, qui, prèvia celebració d’una sessió ordinària, efectuarà “la declaració formal de la independència de Catalunya” concretant els seus efectes i iniciant un procés constituent. Per consegüent, s’ha de produir una certificació oficial dels resultats electorals per part de la Sindicatura Electoral, que és, al tenor dels articles 17 i 18, l’òrgan “independent i imparcial que s’adscriu al Parlament de Catalunya” i el “responsable de garantir, amb competència a tot el territori de Catalunya, la transparència i l’objectivitat del procés electoral i l’exercici efectiu dels drets electorals¹²²²”.

Un cop s’estigui en possessió dels resultats oficials, el Parlament haurà de convocar la celebració d’una sessió ordinària dins un termini de 48 hores per declarar unilateralment la independència de Catalunya i concretar els seus efectes amb el consegüent inici d’un procés constituent¹²²³. Aquest era el punt culminant del procés. I no era un aspecte aliè al procés català. De fet, el Parlament no hauria estat el primer en fer una declaració unilateral d’independència. Aquest mètode té quatre antecedents

¹²²² Per la seva importància, la Sindicatura Electoral de Catalunya serà objecte d’anàlisi en un apartat d’aquest mateix capítol.

¹²²³ La declaració unilateral d’independència produeix una desvinculació formal respecte de l’ordenament jurídic espanyol. La teoria ens indicaria que la única autoritat pública a Catalunya a partir d’aquest moment és la Generalitat de Catalunya. En un marc de no col·laboració com el que imposa l’Estat espanyol, aquesta desconexió va produir tota mena de tensions i conflictes que la van fer purament simbòlica. Això no treu que la declaració unilateral d’independència hauria d’haver permès obrir un procés constituent que podria haver comportat la creació de nous marcs jurídics. Tot i que cal ser precisos: la proclamació d’independència tampoc va comportar necessàriament tancar la porta a un voluntat de negociar amb l’Estat a fi i efecte de reconduir la negociació cap a un escenari de col·laboració. Tanmateix, la obertura marcs de diàleg entre les parts, sempre i quan aquests vagin dirigits a la recerca d’una sortida per fer efectiva la voluntat expressada democràticament per la cambra parlamentària catalana, no es va produir en cap moment. Si aquest diàleg hagués implicat una mediació internacional, no s’hauria d’haver renunciat a comparèixer per tal de resoldre amb major efectivitat i menor cost possible la ruptura amb l’Estat. Tanmateix, precisament perquè la declaració unilateral d’independència es va produir en un marc de no col·laboració amb l’Estat espanyol, aquesta d’haver prosperat en la seva dimensió política, hauria d’haver gaudit de mecanismes legitimadors que reforcessin la seva voluntat democràtica. En aquest sentit –tal i com dictamina el CATN– hauria estat convenient la celebració d’un referèndum de ratificació de la proclamació d’independència. Però tal vegada el més important d’una declaració d’independència –que no deixa de ser un tràmit vital però formal– és que hauria d’haver obert la porta al darrer estadi del procés (tenint en compte que el referèndum de ratificació hagués estat exitós): el procés constituent. Vegeu, en CATN. *Procés constituent...* Cit. Pàg. 16. El mateix dictamen cita com precedent el cas de Noruega. Aquest va celebrar un referèndum l’any 1905 per ratificar la dissolució amb Suècia declarada prèviament pel Parlament noruec. Altres antecedents d’aquesta forma de procedir són el cas d’Estònia i Croàcia. En el primer dels supòsits, el referèndum celebrat l’any 1991 va tenir lloc després d’una declaració d’independència diferida realitzada pel Parlament. En el segon supòsit, el referèndum –també celebrat l’any 1991– va produir-se després d’una declaració de sobirania del Parlament croat que no implicava la independència immediata. Vegeu també González Bondia, Alfonso. “La Unión Europea ante el reto del derecho a decidir” *¿Existe el derecho a decidir?* Barcelona: Tibidabo Ediciones. 2014.

destacats: Lituània, Estònia, Letònia i Ucraïna. I un comú denominador que pot resumir-se en tres passes: DUI primer, referèndum de ratificació posterior i, finalment, procés constituent.

13.2.1.3.- STC 114/2017.

La impugnació de la Llei implica, una vegada més, l'entrada del TC en el conflicte. Aquest inicia el trànsit per declarar-ne la inconstitucionalitat a partir d'una afirmació que esdevindrà constant, però que ja havia estat formulada en la STC 259/2015: “[...] La *“resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional” de esta Ley (...) queda patente ya en su anómala fórmula de promulgación y en su preámbulo*” (FJ 2). Si fins aleshores tota actuació de les institucions catalanes, sobretot del Parlament, havia intentant aparentar respecte o voluntat d'inclusió dins el marc constitucional, aquesta norma ja no amaga una situació d'excepcionalitat en la mesura que s'enfronta amb norma sent conscient que es situa al marge de l'ordenament jurídic espanyol. És per això que el llenguatge del TC és dur, sense concessions i allunyat d'una possible voluntat d'entesa o comprensió amb les institucions catalanes¹²²⁴.

Pel que fa a la inusual fórmula de promulgació de la norma, el TC posa l'accent en el fet que la Llei en qüestió no ha estat promulgada pel President de la Generalitat – en nom del Rei – en contra del que prescriu l'art. 65 de l'EAC¹²²⁵. A parer del TC, d'haver-se complimentat els tràmits legals, “[...] *hubiera hecho visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo*” (FJ 2). Al seu torn, pel que fa al preàmbul de la Llei, el TC destaca el recolzament d'aquesta en la legitimitat d'algunes resolucions del Parlament de Catalunya relatives al dret d'autodeterminació, moltes de les quals han estat objecte de judicis de constitucionalitat i, en conseqüència, declarades inconstitucionals.

¹²²⁴ En aquest sentit crida l'atenció l'ús d'expressions contundents per referir-se a la posició del Parlament de Catalunya com a òrgan que ha actuat al dictat d'una “nuda voluntat”, entrant en un “inacceptable via de fet”, “posant en risc màxim” el drets dels ciutadans de Catalunya. Vegeu en aquest sentit el FJ 5 de la STC 114/2017.

¹²²⁵ Concretament, l'article 65 de l'EAC estableix que “Les lleis de Catalunya són promulgades, en nom del Rei, pel president o presidenta de la Generalitat, el qual n'ordena la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, en el termini de quinze dies des de l'aprovació, i en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. A l'efecte de l'entrada en vigor, regeix l'entrada de la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. La versió oficial en castellà és la traducció elaborada per la Generalitat”.

Ergo, el TC deixa clar d'entrada que l'objectiu de la Llei del Referèndum és el de “[...] *ser la vía para la eventual construcción, tras la posible “declaración formal de independencia de Cataluña” (art. 4.4) de un sistema jurídico enteramente distinto al cimentada hoy en la Constitución española (...), un sistema jurídico igualmente separado e independiente del vigente en España, introduciendo una inequívoca solución de continuidad*” (FJ 2). A parer del Tribunal, aquest objectiu de la Llei comporta dues conseqüències que mereixen ser rellevants a l'hora d'enjudiciar-la. La primera, que la Llei no reclama per si mateixa la presumpció de constitucionalitat que en general acompanya l'obra del legislador democràtic. La segona, que la norma deriva d'allò que el TC denomina “sistemes jurídics aliens en tot a l'ordenament jurídic vigent”. La Llei del Referèndum, doncs, busca el seu fonament jurídic en el dret d'autodeterminació; dret que el TC nega que formi part de l'ordenament constitucional espanyol entès com un dret que permeti promoure i consumir un procés secessionista. En aquest punt, el TC sembla incórrer, a parer nostre, en una contradicció. Primer nega que el dret a l'autodeterminació reconegut tant en el Pacte de drets civils i polítics com en el dels drets econòmics i socials, ambdós del 19 de desembre de 1966; després l'admet però amb les acotacions formulades per la interpretació que dels pactes n'ha vingut fent les Nacions Unides.

Un altre aspecte que singularitza aquesta resolució de les precedents, és que el TC considera la Llei del Referèndum inconstitucional en tot el seu conjunt, concebuda per contrariar els principis essencials de l'ordenament jurídic. Aquesta volguda vulneració de l'ordenament constitucional espanyol no és fruit –diu el TC– “[...] *de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado de un rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución, a la que se contrapone de modo expreso un poder que se reclama depositario (“representante” en palabras del art. 3.1 de la Ley) de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional, un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica*” (FJ 5). Hi ha, evidentment, una clara voluntat de legislar sabent que la norma neix amb un vici d'inconstitucionalitat; circumstància que, evidentment, el Parlament de Catalunya no amaga en cap moment.

Això ha suposat renunciar a qualsevol presumpció de constitucionalitat i situar-se, a parer del Tribunal, fora de l'ordenament jurídic. Com hem vist, el Parlament cerca

en el Dret Internacional el marc jurídic que no troba en la Constitució espanyola tal i com aquesta és interpretada pel Tribunal Constitucional, en la mesura que no reconeix el dret a l'autodeterminació¹²²⁶. O més ben dit, el reconeix però no en fa la lectura – extensiva i oberta pel que fa al concepte de poble– que en venia fent el Parlament de Catalunya d'ençà de la restauració de la democràcia. Evidentment, un dels punts de fricció –i que té a veure amb allò que pretén regular la Llei del Referèndum– és el subjecte polític o *demos* que és cridat a votar en el referèndum d'autodeterminació. El TC no es mou ni un mil·límetre dels posicionaments expressats en el passat quan afirma que “[...] *Lo que a todos afecta, es decir la permanencia o no de ese Estado común que es España quedó constituida, no podría llegado el caso, sino ser reconsiderado y decidido también por todos*” (FJ 5).

13.2.2.- Anàlisi de la Llei 20/2017, de 8 de setembre de transitorietat jurídica i fundacional de la República.

L'objectiu de la norma aprovada en la sessió plenària celebrada el dia següent al de l'aprovació de la Llei 19/2017 del referèndum d'autodeterminació, era la de facilitar el trànsit dels ordenaments jurídics espanyol al català en cas de victòria de la opció independentista en el referèndum previst per l'1 d'octubre d'aquell mateix any, dins els termes fixats en l'article 4.4. (més vots afirmatius que negatius¹²²⁷). No s'entén massa l'oportunitat política d'aprovar la llei en aquell moment, quan encara no s'havia celebrat el referèndum. La sensació de referèndum com a mer tràmit o, com afirma Antoni Bayona, la imatge que el referèndum ja es considerava guanyat¹²²⁸, afeblien la pròpia

¹²²⁶ Com assenyala Josu de Miguel aquesta idea ja havia estat avalada a l'Estat espanyol per diversos autors encara que de forma diversa a la que resulta plantejada en la Llei del Referèndum. De Miguel, Josu. “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 2018. Pàg. 133-166. No obstant això, com assenyala de Miguel en nota a peu de pàgina vegeu Herrero de Miñón, Miguel. “Derecho de autodeterminación a partir del derecho internacional”. *Teoría y Realidad Constitucional*. 2002-2003. Pàg. 32; Rodríguez-Zapata, Jorge. “Sobre el derecho de autodeterminación y su compatibilidad con la Constitución”. *Teoría y Realidad Constitucional*. 1999. Pàg. 103-124; Vernet i Llovet, Jaume. “Derecho de autodeterminación a partir del derecho internacional”. *Teoría y Realidad Constitucional*. 2002-2003. Pàg. 51.

¹²²⁷ Ho recull així la Disposició final tercera de la Llei: “Aquesta Llei entrarà en vigor una vegada sigui aprovada pel Parlament de Catalunya, se'n faci la publicació oficial i es compleixi allò que disposa l'article 4.4 de la Llei del referèndum d'autodeterminació de Catalunya”.

¹²²⁸ Bayona, Antoni. *No todo vale...* Cit. Pàg. 279.

norma i donaven una sensació de poc rigor, inclús de certa frivolitat, a l'arquitectura jurídica que es pretenia construir per formalitzar un Estat sobirà¹²²⁹.

El preàmbul defensava la importància de donar “[...] forma jurídica, de manera transitòria, als elements constitutius bàsics del nou Estat per tal que de forma immediata pugui començar a funcionar amb la màxima eficàcia i, al mateix temps, regular el trànsit de l'ordenament jurídic vigent al que ha d'anar creant la República, tot garantint que no es produiran buits legals, que la transició es farà de manera ordenada i gradual i amb plena seguretat jurídica; assegurant, en suma, que des del inici el nou Estat estarà sotmès al Dret; que en tot moment serà un Estat de Dret¹²³⁰”.

Per aconseguir aquest primer objectiu, la norma aborda la regulació dels elements constitutius bàsics i la transició d'ordenaments, sense que això signifiqui condicionar el paper que hagi de tenir el futur poder constituent encarregat de redactar i aprovar la Constitució de la República catalana. En aquest sentit –i per assegurar la continuïtat d'ordenaments i, amb la continuïtat, la seguretat jurídica– “el criteri que presideix i guia tota la regulació de la Llei és el d'assegurar la màxima continuïtat possible a la regulació existent¹²³¹”, però alhora, “introduint-hi només les novetats indispensables per tal que la nova República pugui actuar com a tal amb plena capacitat i inaplicar d'entrada les regulacions de l'ordenament jurídic anterior que contravenen de manera clara i frontal els principis generals en els quals s'assenta la República”.

Aquest és el cas del Títol I –Disposicions generals, territori i nacionalitat– de la Llei. L'article primer, relatiu a l'Estat Català, estableix que “Catalunya es constitueix en una República de Dret, democràtica i social”. El segon, relatiu a la sobirania nacional, la

¹²²⁹ Per una crítica de la norma vegeu Arbós, Xavier. “La Llei de transitorietat jurídica”. *Blog de l'Institut de Dret Públic*. 25 de setembre de 2017. La crítica d'Arbós es centra, bàsicament, en tres aspectes: (1) un parlamentarisme degradat; (2) un poder judicial polititzat i (3) un procés constituent viciat.

¹²³⁰ El preàmbul de la Llei 20/2017 reconeix acte seguit que “El que s'acaba de descriure és l'objecte primer i la primera finalitat de la present Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la República”. Ergo: la seguretat jurídica evitant buits legals en el transit legal d'un ordenament jurídic preexistent a un altre de nova creació, esdevé l'objectiu principal de la Llei.

¹²³¹ Aquest precepte recull les observacions efectuades per CATN en el seu informe sobre *El Procés Constituent*, en el qual recomana que fins que no hi hagi una Constitució catalana, el Parlament de Catalunya hauria d'aprovar una llei en forma de Constitució provisional. Aquesta, segons el CATN, “[...] no hauria de ser una llei especialment, que regulés de manera exhaustiva totes les matèries que en principi li són pròpies”. I determina que en moltes d'elles, i cita com exemple el sistema institucional i els drets fonamentals, “podria remetre's a les normes existents i vigents a Catalunya com el propi Estatut d'Autonomia de Catalunya, el Conveni Europeu de Drets Humans i fins i tot la Constitució espanyola”. Vegeu CATN. *El procés constituent...* Cit. Pàg. 19 i 20.

norma reconeix dos subjectes polítics sobirans: Catalunya i l'Aran¹²³². El tercer, situa la Llei 20/2017 en el vèrtex superior normatiu català en la seva condició de norma suprema de l'ordenament jurídic mentre no sigui aprovada la Constitució de la República. L'article 4, en el seu punt primer, fa referència al Dret de la Unió Europea, del qual es ratifica "la naturalesa i posició respecte el dret intern¹²³³". El punt segon la Llei manifesta la voluntat de Catalunya de respectar el dret internacional¹²³⁴.

Pel que fa al territori, l'article 6.1 especifica que "als efectes de l'exercici de la seva plena sobirania, està compost per l'espai terrestre, inclòs el subsòl, corresponent als seus límits geogràfics i administratius en el moment d'entrar en vigor aquesta Llei, pel mar territorial, inclòs el seu llit i subsòl, per l'espai aeri situat sobre l'espai terrestre i el mar territorial de Catalunya". El 6.2 estableix que "Catalunya gaudeix dels drets de la sobirania i dels altres drets reconeguts pel dret internacional pel que fa a la seva plataforma continental i la seva zona econòmica exclusiva". Els articles 7, 8 i 9 regulen tot allò relatiu a la nacionalitat amb criteris, tal i com indica el preàmbul, continuistes amb l'ordenament jurídic espanyol. L'article 7 fixa els criteris a partir dels qual es té la nacionalitat catalana, l'article 8 es determinen els requisits d'adquisició de la nacionalitat catalana i l'article 9 els de la doble nacionalitat.

13.2.2.1.- *Successió d'ordenaments i administracions.*

Hi ha una qüestió que recollia el CATN a l'informar sobre la successió d'ordenaments i d'administracions i que recull perfectament la Llei 20/2017: que en cap dels dos cassos (ni en matèria d'ordenaments jurídics ni d'administracions públiques) es parteix de zero. L'existència d'un sistema institucional consolidat que opera a partir d'un ordenament de doble origen jurídic fa que, més que la creació d'ordenaments i administracions, ens trobem davant d'un procés d'adaptació de les institucions existents

¹²³² L'article 2 queda redactat en aquests termes: "La sobirania de Catalunya rau en el poble de Catalunya, i a l'Aran en el poble aranès, del qual emanen tots els poders de l'Estat". En relació a l'Aran, la Llei li dedica l'article 5 al regular que "L'Aran manté l'estatut polític, jurídic i lingüístic que li reconeixen les normes vigents en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, inclosa l'organització institucional pròpia".

¹²³³ Sobre les vies d'integració d'una Catalunya independent dins la Unió Europea, vegeu l'informe del CATN. *Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*. Informe núm. 6. 14 d'abril de 2014.

¹²³⁴ L'article concreta aquesta voluntat de respectar el dret internacional afirmant que "[...] els principis i costums del dret internacional general formen part de l'ordenament jurídic català. Els tractats internacionals autoritzats parlamentàriament s'apliquen amb preferència a les lleis".

dins una realitat política i jurídica distinta per bé que, en essència, aquesta s'implementaria d'una forma gradual dins una operativa que no és aliena a les institucions catalanes¹²³⁵. En aquest sentit, la norma segueix al peu de la lletra allò informat pel CATN: el primer que caldrà determinar és el dret vigent en el territori.

Això és el que recull l'article 10 –continuïtat del dret vigent– quan, en el punt primer, fixa que “Les normes locals, autonòmiques i estatals vigents a Catalunya en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, es continuen aplicant en tot allò que no contravingui la present Llei i el dret català aprovat amb posterioritat”. El punt segon d'aquest article 10 estableix que “També es continuen aplicant, d'acord amb aquest Llei, les normes del dret de la Unió Europea, el dret internacional general i els tractats internacionals”. És evident que la norma no pot obviar que al moment d'aprovar-se hi ha un ordenament jurídic vigent que respon a un doble origen i a un mateix fonament: la Constitució espanyola. La transitorietat d'ordenaments implica que mentre s'està progressivament construint el nou ordenament aliè al paràmetre normatiu que ha representat la CE, aquest haurà de conviure amb un cos normatiu que emanarà del marc constitucional espanyol. Però serà el nou ordenament el que haurà habilitar –això és el que fa l'article 10– l'aplicació de l'ordenament anterior i, en aquest sentit, la convivència dels ordenaments¹²³⁶.

Aquesta necessitat de trànsit s'imposa des de l'aplicació del principis de realisme polític, de continuïtat del dret aplicable i, sobretot, els de seguretat jurídica que ha de presidir la creació del nou Estat¹²³⁷. En aquest sentit, l'article 11 regula la

¹²³⁵ El mateix CATN recorda que “Quan a la successió d'ordenaments jurídics pròpiament dita, bé es pot afirmar que la història del dret a Catalunya durant el segle XVIII i bona part del XIX és la d'un procés de substitució d'un ordenament jurídic per un altre”. I segueix: “Si la dinàmica del Dret a Catalunya al segle XVIII fou la de l'intent de substitució d'un sistema legal per un altre, la segona meitat del segle XIX seria la del desvetllament de la defensa del dret civil propi, evitant-ne la supressió, i la discussió constant sobre quin era el dret vigent a Catalunya en matèries de dret civil i d'altres connexes, tant per la defensa de la subsistència del dret civil català envers el castellà, com també de la supletorietat preferent dels drets romà i canònic davant del de Castella, amb les *Partidas*, en cas d'insuficiència del primer”. Vegeu CATN. *Successió d'ordenaments...* Cit. Pàg. 8 i 9.

¹²³⁶ Així ho exposa el CATN: “[...] l'existència d'un nou Estat exigeix considerar que el dret d'un altre Estat, del qual s'ha separat, ja no hi és aplicable sense un acte normatiu que en declari la continuïtat en l'aplicació i vigència, però ja no com a producte de l'anterior situació, sinó com a acte normatiu del nou Estat”. Vegeu CATN. *Successió d'ordenaments...* Cit. Pàg. 11. És a dir, a partir de la seva aprovació, és la Llei 20/2017 el títol normatiu que habilita l'aplicació del dret emanat de l'ordenament jurídic espanyol a Catalunya.

¹²³⁷ “[...] Aquesta continuïtat normativa acomplirà el principi bàsic de seguretat jurídica per els ciutadans i el manteniment dels seus drets, així com també respondrà a la realitat de les coses: és impossible substituir un ordenament jurídic complet d'un dia per l'altre, ni tant sols amb mesos per planificar la transició”. CATN. *Successió d'ordenaments...* Cit. Pàg. 11.

continuïtat dels actes administratius (autoritzacions, llicències, concessions, avaluacions, titulacions, permisos i altres actes de naturalesa jurídic-administrativa) i l'article 13 el règim jurídic de la continuïtat en un sentit més genèric. Al seu torn, l'article 12 fixa el règim d'adaptació, modificació i inaplicació del dret vigent. L'article 14 fixa la continuïtat del dret de la Unió Europea i el 15 la dels tractats internacionals subscrits per l'Estat espanyol.

Pel que fa a la successió d'administracions, la complexitat augmenta en la mesura que s'afegeixen variables a partir de la implicació de diversos subjectes que en la successió d'ordenaments no es donaven. Ens referim a les administracions de l'Estat predecessor i Estat successor, però també ens referim a les persones que presten serveis públics, als professionals o empreses que es relacionen amb l'administració en la seva condició de contractistes, les entitats o altres subjectes que tenen relacions actives o passives i que obligaria a actuar no només o no únicament a partir d'una intervenció normativa¹²³⁸. Malgrat aquesta complexitat, la Llei opta –i així ho recull en el seu article 16– pel principi de continuïtat del servei públic: “L'Administració de la Generalitat, que inclou totes les administracions de Catalunya, succeeix l'administració de l'Estat espanyol en el territori de Catalunya, així com en relació als ciutadans de Catalunya que resideixen fora d'aquest territori”.

A partir d'aquest precepte genèric que respon, com hem dit, al principi de manteniment de la continuïtat i qualitat del servei públic i a la protecció dels interessos generals, la norma tracta de regular aquesta continuïtat a partir de situacions més concretes. L'article 17 regula el règim d'integració del personal de les diferents administracions (general, local, universitats, justícia, etc.) a l'Administració General de Catalunya. L'article 18 regula els procediments per incorporar nou personal. El 19 regula la subrogació en contractes, convenis i acords, diferenciant la subrogació de l'Estat català en la posició de l'Estat espanyol en totes aquelles obligacions referides a obres, subministraments o prestació de serveis que afectin a Catalunya (art. 19.1) i

¹²³⁸ CATN. *Successió d'ordenaments...* Cit. Pàg. 11. Fruit d'aquesta complexitat, el CATN ha elaborat altres dictàmens a realitats administratives específiques que, malgrat compartir una mateixa problemàtica, presenten substantivitats i perfils propis. Ens referim als següents: *El poder judicial i l'Administració de Justícia*. Núm. 14, 28 de juliol de 2014; *La seguretat interna i internacional de Catalunya*. Núm. 17, 28 de juliol de 2014; *L'Administració tributària de Catalunya*. Núm. 2, 20 de desembre de 2013; *La política monetària (Euro), Banc Central i la supervisió del Sistema Financer*. Núm. 8, 14 de juliol de 2014; *Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la Unió Europea*. Núm. 12, 28 de juliol de 2014; *La Seguretat Social catalana*. Núm. 15, 28 de juliol de 2014 i, finalment, *La distribució d'actius i passius*. Núm. 7, 14 de juliol de 2014.

aquelles que afecten a la Generalitat on l'Estat català continuarà en la posició que tenia l'Administració catalana autonòmica. Finalment, l'article 20 regula la subrogació en drets reals i el 21 fixa els acords amb l'Estat espanyol en matèria de personal i contractes.

13.2.2.2.- *Drets i deures.*

Regulats en el Títol III de la Llei. Aquest comença amb l'article 22, que estableix que “[...] Fins a l'aprovació de la Constitució catalana, es garanteixen com a drets fonamentals els drets reconeguts en la Constitució espanyola i en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”. Segueix amb l'article 23, el qual determina que “També garanteix el respecte als drets reconeguts en la Declaració Universal dels Drets Humans, el Pacte Internacional dels Drets Civils i Polítics, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, el Conveni Europeu de Drets Humans i els seus protocols addicionals, i la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea¹²³⁹”. A partir d'aquest precepte, la norma fixa i enumera una sèrie de drets –sobretot drets que han format part del debat polític sobre els beneficis i perjudicis d'una hipotètica Catalunya independent i la seva viabilitat econòmica i social– com el dret a les prestacions i a la protecció social (art. 23) i els drets lingüístics (art. 24).

L'article 25, per la seva banda, regula els deures; deures com el de contribuir al sosteniment de les despeses públiques segons la seva capacitat econòmica (art. 25.1), el deure de respectar i preservar el patrimoni cultural (art. 25.2), el deure de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i les actuacions que tendeixin a preservar-lo per a les generacions futures (art. 25.3).

Per la seva banda, l'article 26 fixa un seguit de drets i deures de les persones estrangeres en el sentit d'establir que les persones estrangeres a Catalunya “[...] tenen els mateixos drets i deures que les persones amb nacionalitat catalana en els termes que estableix la llei”, i concreta que “La no possessió de la nacionalitat catalana no impedeix l'accés, l'exercici ni la justiciabilitat dels drets” (art. 26.1). La llei només fixa una limitació als drets de les persones estrangeres: el dret de sufragi. En aquest sentit,

¹²³⁹ Altra cop la llei assumeix la recomanació del CATN quan afirma que la llei, en forma de Constitució provisional, hauria de regular de manera exhaustiva totes les matèries que en principi li són pròpies. I citava com exemple els drets fonamentals, “podria remetre's a les normes existents i vigents a Catalunya com el propi Estatut d'Autonomia de Catalunya, el Conveni Europeu de Drets Humans i fins i tot la Constitució espanyola”. Vegeu CATN. *El procés constituent...* Cit. Pàg. 20.

l'article 26.2 estableix que aquest dret “[...] queda reservat a les persones amb nacionalitat catalana, llevat que s'estengui a determinades persones estrangeres mitjançant una llei o un tractat internacional”.

13.2.2.3.- *Sistema institucional.*

El Títol IV recull el sistema institucional de Catalunya i li dedica una àmplia regulació; sens dubte la més extensa de la llei. Comença amb el Parlament (art. 29), en tant que òrgan on recau la representació del poble de Catalunya. Aquest és unicameral i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos i controla i impulsa l'acció política i de govern. S'evidencia, doncs, la voluntat de significar-se com a democràcia parlamentària on el Parlament es configura com a peça clau de l'organització política. Pel que fa a la seva composició, el sistema electoral, l'estatut dels diputats i diputades, l'autonomia parlamentària i l'organització i funcionament, la llei remet als articles 56 a 60 de l'EAC. La norma també fa esment a la iniciativa legislativa popular i a aquelles que puguin presentar-se per part dels òrgans representatius dels ens supramunicipals de caràcter territorial. La llei recull la legislació delegada (art. 31), el Decret llei (art. 32) i la promulgació i publicació de les lleis i normes amb rang de llei (art. 33).

La segona institució és la de la Presidència. La principal novetat, d'acord amb aquesta voluntat d'esdevenir Estat, és la que estableix l'article 34.1 en relació a la posició institucional de la presidència. El president o presidenta, diu la Llei, “[...] és el cap de l'Estat i n'assumeix la seva més alta representació¹²⁴⁰”. En aquesta funció representativa de la presidència s'observa com el President de la Generalitat passa d'exercir funcions de representació de la Generalitat i de l'Estat a Catalunya a ser-ho, en exclusiva, del nou Estat en el qual es transforma Catalunya en virtut dels efectes jurídics de la Declaració Unilateral d'Independència i d'acord amb el que es refereix l'article 1. En quan a les funcions executives de la presidència, la llei es limita a la direcció de l'acció de govern (art. 34.2).

Pel que fa al sistema d'elecció, la llei estableix que el president o presidenta és escollit pel Parlament d'entre els seus membres (art. 35), per la qual cosa repeteix la fórmula prevista per la CE, concretament a l'article 151.2, en relació als presidents

¹²⁴⁰ L'article 67 de l'EAC, regulador de la figura de la presidència de la Generalitat, estableix que aquest “té la més alta representació de la Generalitat i dirigeix l'acció de Govern. També té la representació ordinària de l'Estat a Catalunya”.

autonòmics¹²⁴¹. Pel que fa a aquesta elecció la norma es remet a l'Estatut d'Autonomia i a la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i el Reglament del Parlament de Catalunya. La norma també regula la immunitat, el cessament i la suplència de la presidència (art. 36) i les funcions presidencials (art. 37). Per tant, la llei el que fa és recollir una vella tradició jurídica catalana ja plasmada en textos com l'Estatut de Núria o l'Estatut d'Autonomia de 1932¹²⁴².

El capítol 3 estableix el marc legal del Govern i l'Administració. El Govern esdevé l'òrgan superior col·legiat de l'Estat que dirigeix l'acció política i l'administració. També exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària (art. 38.1). Quan fa referència a la composició del Govern, la llei esmenta al president o presidenta de la Generalitat, al vicepresident o vicepresidenta i als consellers; per la qual cosa no esmenta una figura executiva clarament identificada amb el passat republicà: el conseller primer¹²⁴³. Malgrat que la figura del conseller primer resulta explícitament denominada en l'Estatut de 2006 (art. 69 EAC), la Llei abandona definitivament aquesta voluntat de connexió institucional amb el passat republicà i opta per donar sortida a la figura de la vicepresidència com a figura a qui el president pot delegar funcions (art. 39). També es fixen els paràmetres legals de la immunitat i l'estatut dels membres del Govern (art. 40), la responsabilitat política pròpia del parlamentarisme racionalitzat (art. 41) i l'Administració (art. 42).

El Capítol 4 recull la Sindicatura Electoral de Catalunya i el cens electoral. La Sindicatura Electoral es compon de la Sindicatura Electoral de Catalunya, les sindicatures electorals comarcals i les meses electorals (art. 43). També es preveu la Sindicatura Electoral d'Aran per les eleccions al Consell General d'Aran que tindrà dependència jeràrquica de la Sindicatura Electoral de Catalunya (art. 43.2). Pel que fa al

¹²⁴¹ Per incidir en aquesta circumstància, sens dubte rellevant en la mesura que fins aleshores l'obligació de ser diputat esdevenia un mandat constitucional, vegeu Viver Pi-Sunyer, Carles. La figura jurídica del president de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia” a Molas, Isidre (ed.) *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62. 1981.

¹²⁴² En efecte, tal i com exposa Viver Pi-Sunyer en fer referència al sistema d'elecció parlamentària del president, aquest ja es trobava regulat en l'article 16 de l'Estatut de Núria, en l'article 14-6 de l'Estatut d'Autonomia de 1932. Abans del període republicà, també podem trobar un sistema d'elecció similar en textos com Bases per la Constitució Federal de 1868 en la seva Tercera Part, capítol II, article 1º-2º; al Projecte de Constitució per l'Estat Català, al seu títol VIII; a les Bases de la Mancomunitat Catalana de 1911, Base 4ª; i a l'Estatut de la Mancomunitat Catalana de 1914, al seu article 4art. Vegeu Viver Pi-Sunyer. “La figura jurídica del President de la Generalitat...” Cit. Pàg. 56. També en aquest sentit vegeu Pitarch, Ismael E. “Parlamento y parlamentarismo...” Cit. Pàg. 33.

¹²⁴³ Sobre aquesta figura, les seves arrels històries i el seu disseny jurídic, vegeu Del Clot, Damià. *La delegació de funcions del president de la Generalitat. La figura del conseller primer*. Barcelona: Editorial Mediterrània. 2007.

disseny jurídic de la Sindicatura Electoral de Catalunya, aquest queda configurada com un òrgan independent, imparcial i permanent, adscrit al Parlament. Gaudeix d'autonomia orgànica, funcional i pressupostària (art. 44.1). Té la responsabilitat de garantir la transparència i l'objectivitat dels processos electorals, els referèndums, les consultes populars i els processos de participació ciutadana, entres d'altres funcions (art. 44.2). La Llei també regula les funcions de la Sindicatura Electoral de Catalunya (art. 45), la seva composició (art. 46) i la figura del Síndic Electoral, denominació que rep el president que resulta escollit entre els membres de la Sindicatura (art. 47).

Un altre aspecte que mereix ser destacat d'aquest Capítol 4 és el cens electoral, que conté la inscripció de les persones que compleixen els requisits per ser electors i no estan privades, ja sigui amb caràcter definitiu o temporal, del dret de sufragi (art. 57.1). El cens electoral està compost pels electors residents a Catalunya i pels electors residents a l'exterior que compleixen els requisits legalment exigibles per a exercir el dret de vot (art. 57.2). Tanmateix, la Llei regula el sistema de consultes, queixes i incidències (art. 58), els recursos administratius-electorals (art. 59) i els recursos contenciosos-electorals (art. 60).

El Capítol 5 recull altres institucions com ara el Consell de Garanties Democràtiques, que passa a substituir el Consell de Garanties Estatutàries. Aquest òrgan exercirà les funcions de control i adequació d'aquesta Llei als projectes i proposicions de llei que trameti el Parlament i dels decrets legislatius aprovats pel Govern (art. 61.1). Els seus dictàmens tindran caràcter vinculant (art. 61.2) i la seva composició, així com el seu funcionament, es regirà per allò establert a l'article 77 de l'EAC i la normativa de desenvolupament (art. 61.3). També es fa explícita referència al Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, la regulació dels quals remet als articles 78 a 82 de l'EAC (art. 62). Finalment, el Capítol 6 regula el govern local. Es fa referència a l'autonomia local afirmant que les disposicions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya relatives a la garantia de l'autonomia local conserven el seu rang *supra* legal (art. 63). I altre cop hi ha una remissió a l'EAC – concretament als articles 83 a 93– quan es fixa l'organització i les competències del govern local de Catalunya, inclòs el Consell de Governos Locals.

13.2.2.4.- *El poder judicial i l'administració de justícia.*

Un dels aspectes que crida més l'atenció és el relatiu al poder judicial català en la mesura que, fins al moment, cap norma ni proposta jurídica havia detallat tant aquesta qüestió. El Títol V ofereix un marc normatiu suficientment ampli per copsar l'esforç que fa la norma al moment de detallar les singularitats d'aquest poder judicial. No són una novetat, però, els principis generals, en la mesura que el Poder Judicial, diu la Llei, està integrat per jutges i magistrats que actuen amb independència, inamobilitat, imparcialitat i responsabilitat i estan subjectes únicament a la llei i al dret (art. 65). Com tampoc és novetat la remissió a l'organització i planta judicial, així com a les lleis processals existents en el moment d'entrar en vigor aquesta llei, atès que seran d'aplicació mentre el Parlament no aprovi una llei del poder judicial i de l'administració de justícia de Catalunya (art. 66.1).

Sí esdevé una novetat substancial la transformació del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el Tribunal Suprem de Catalunya, passant a ser l'òrgan judicial superior en tots els ordres (civil, penal, contenciós-administratiu i social, segons art. 66.2) i, per consegüent, l'òrgan a partir del qual culmina l'organització judicial a Catalunya (art. 66.3). El president o presidenta d'aquest Tribunal Suprem de Catalunya, diu la norma, serà nomenat per la presidència de la Generalitat a proposta de la Comissió Mixta regulada a l'article 72¹²⁴⁴ (art. 66.4). Com s'observa es prescindeix d'una jurisdicció constitucional concentrada, de manera que aquest Tribunal Suprem de Catalunya s'ocuparà de la protecció dels drets fonamentals i el Consell de Garanties Democràtiques del control previ de la llei¹²⁴⁵.

També queda regulat el Ministeri Fiscal català, que té la funció encomanada de promoure l'acció de la Justícia en defensa de la legalitat, dels drets dels ciutadans i de l'interès públic (art. 67.1). Correspon el seu nomenament al Parlament de Catalunya a proposta del Govern de la Generalitat una vegada escoltada la Sala de Govern del Tribunal Suprem (art. 67.2). Però talment succeeix amb altres aspectes de la Llei,

¹²⁴⁴ La Comissió Mixta és un òrgan paritari que inclou la Sala de Govern del Tribunal Suprem Català i el Govern de Catalunya. Està formada pel president o presidenta del Tribunal Suprem que n'exerceix la presidència, i pel conseller amb competència en l'àmbit de la justícia, que n'exerceix la vicepresidència. També el formen quatre membres de la Sala de Govern i quatre membres designats pel Govern de Catalunya.

¹²⁴⁵ Azpitarte, Miguel. "La defensa de la Constitución frente al secesionismo...". Cit. Pàg. 155.

continuarà regint la normativa reguladora d'aquest òrgan en vigor a Catalunya mentre no se n'aprovi una de nova (art. 67.4).

Pel que fa al govern del poder judicial, aquest serà exercit per la Sala de Govern del Tribunal Suprem i per una Comissió Mixta, sobre la qual ja n'hem parlat. Pel que fa a la Sala de Govern, aquesta queda constituïda pel President del Tribunal Suprem, els presidents de Sala del Tribunal Suprem, els presidents de les Audiències Provincials i cinc magistrats o jutges elegits pel Parlament entre tots els membres de la carrera judicial (art. 71. 1). La Llei també regula les funcions en matèria de govern judicial (art. 71.3). Pel que fa a la composició del Tribunal Suprem, aquest es dota d'una Sala Superior de Garanties, una Sala Civil, una Sala Penal, una Sala Contenciosa Administrativa i una Sala Social (art. 73.1). La Sala Superior de Garanties esdevé, en la pràctica, una sort de Tribunal Constitucional. No tant per la seva composició (art. 74.1) sinó per les competències que la Llei li atorga (art. 74.2). Entre aquestes competències destaca la de conèixer dels recursos d'empara dels drets fonamentals i els conflictes de jurisdicció entre òrgans judicials i l'administració i entre òrgans jurisdiccional.

13.2.2.5.- *Finances.*

A partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, la Generalitat esdevé l'autoritat que exigeix, en tot el territori de Catalunya, tots els tributs i totes les quotes i obligacions de tot tipus del sistema de seguretat social i de classes passives, així com qualsevol altre ingrés de dret públic, sense perjudici de les facultats atribuïdes per la Llei als ens locals (art. 80). En l'àmbit d'aquestes actuacions, la Generalitat podrà establir mecanismes de coordinació, col·laboració o cooperació amb altres administracions públiques i amb entitats i associacions, públiques o privades, per a l'aplicació de tributs i la recaptació dels ingressos públics (art. 80.2). Tanmateix, la Generalitat podrà adoptar les mesures que consideri necessàries per tal que les persones i les entitats que hagin complert les seves obligacions de naturalesa tributària i de cotització al sistema de seguretat social no pateixin conseqüències econòmiques negatives ni mesures sancionadores (art. 81.1). En aquest sentit, "L'Estat català succeeix al Regne d'Espanya en els drets i les obligacions de caràcter econòmic i financer en els termes que s'acordin amb aquest, i els que es derivin d'acords amb tercers" (art. 82).

Finalment hi ha tres aspectes més que mereixen ser destacats en relació a les finances del nou Estat català. El primer són els pressupostos. Per la seva regulació, la

Llei es remet al marc jurídic que contempla l'article 212 de l'EAC en tot allò que no s'oposi a la pròpia norma (art. 83). El segon és l'Autoritat Duanera i Cadastral. En aquest sentit, la Generalitat passa a exercir l'autoritat duanera en tot el territori de Catalunya i actuarà d'acord amb el règim duaner i aranzelari derivat del dret de la Unió Europea (art. 84.1). Pel que fa a l'autoritat cadastral –aquest seia el tercer aspecte a destacar–, la Generalitat passa a exercir en el territori de Catalunya aquesta potestat i gestionarà i mantindrà el cadastre en col·laboració amb els ens locals (art. 84.2).

13.2.2.6.- *Procés constituent.*

El procés constituent s'activa un cop celebrat el referèndum i en cas d'un resultat favorable a l'opció independentista (art. 85). Aquesta és una condició sense la qual el govern no podrà activar el procés constituent¹²⁴⁶. Si l'activés; és a dir, si un cop celebrat el referèndum resulta guanyador el sí a la independència, aquest procés de naturalesa constituent haurà d'acomplir uns requisits que passen per ser democràtic, de base republicana, transversal, participatiu i vinculant (art. 85). L'objectiu, que queda fixat en la Llei, és el de redactar i aprovar la Constitució de la República catalana. Per fer-ho, el procés constituent constarà de tres fases successives (art. 86): (1) el procés participatiu, (2) eleccions constituents i elaboració d'una proposta de Constitució per part de l'Assemblea Constituent i (3) ratificació de la Constitució per mitjà d'un referèndum.

El procés participatiu (art. 87) es desplegarà sota l'empara del Parlament i es portarà a terme durant els sis mesos posteriors a la proclamació dels resultats del referèndum (art. 87.1). El Govern català crearà un Consell assessor format per experts acadèmics a nivell nacional i internacional (art. 87.2) per tal d'assessorar en la fase deliberativa. La següent fase desplegarà els seus efectes a partir de la convocatòria d'un Fòrum Social Constituent que debatrà i formularà un conjunt de preguntes sobre principis i qüestions generals de la futura Constitució i que hauran de ser resoltes per la ciutadania a partir d'un procés de participació ciutadana (art. 87.3). El resultat d'aquest procés participatiu constituirà un mandat que vincularà políticament l'Assemblea constituent.

¹²⁴⁶ De fet, la pròpia Llei, en la seva disposició final tercera, estableix que “[...] entrarà en vigor una vegada sigui aprovada pel Parlament de Catalunya, se'n faci la publicació oficial i es compleixi allò que disposa l'article 4.4 de la Llei del referèndum d'autodeterminació de Catalunya”. Aquest article 4.4, recordem, és el que fixa que si “[...] en el recompte de vots vàlidament emesos n'hi ha més d'afirmatius que de negatiu, el resultat implica la independència de Catalunya”.

La segona fase la caracteritza la convocatòria d'unes eleccions constituents convocades per la presidència de la República catalana i que comportarà la dissolució del Parlament de Catalunya. En aquest moment entrarà en la vida política catalana una Assemblea constituent que tindrà els mateixos membres que el Parlament dissolt i s'escollirà seguint el règim electoral ordinari (art. 88.1). Entre les seves funcions, haurà de redactar i aprovar (per una majoria de 3/5 parts dels membres del plenari en primera votació i per majoria absoluta en segona votació), una proposta de Constitució (art. 88.2). En cas de no assolir els quòrums exigits per la Llei, l'Assemblea tindrà l'obligació de seguir deliberant i sotmetent a votació del plenari noves propostes de Constitució fins que una de les propostes assoleixi majoria absoluta. Aquesta Assemblea és absolutament sobirana i no està sotmesa a control, suspensió o impugnació de cap altre òrgan ni poder. Pel que fa al marc jurídic del funcionament de l'Assemblea, aquesta es regirà pel que disposa la Llei i, supletòriament, pel que regula el Reglament del Parlament de Catalunya.

La tercera –i darrera– fase del procés constituent és la ratificació de la proposta de Constitució aprovada per l'Assemblea constituent en referèndum (art. 89.1). En cas que el referèndum de ratificació de la proposta de Constitució sigui positiu, aquest comportarà la immediata dissolució de l'Assemblea constituent i la consegüent convocatòria d'eleccions per la conformació d'un nou sistema institucional d'acord amb els paràmetres constitucionalment establerts. No diu res la Llei en cas d'un resultat negatiu del referèndum¹²⁴⁷. En qualsevol cas, fins a la constitució de les noves institucions, la diputació permanent serà l'encarregada de fiscalitzar la creació del nou entramat institucional i assumirà, amb caràcter transitori, les funcions, facultats i obligacions del Parlament.

13.2.2.7.- *STC 124/2017*.

Malgrat que la Llei 20/2017 de Transitorietat Jurídica supeditava els seus efectes a allò previst a l'article 4.4. de la Llei 19/2017 del Referèndum d'Autodeterminació; es a dir, a una victòria dels partidaris de la secessió en el referèndum de l'1 d'octubre i la

¹²⁴⁷ En canvi, aquesta previsió si es formula en la Llei 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació. En aquest sentit, l'article 4.4 preveu els efectes d'un resultat positiu (independència de Catalunya) i l'article 4.5 preveu els efectes d'un resultat negatiu (convocatòria immediata d'eleccions autonòmiques).

posterior declaració de la independència de Catalunya i l'obertura d'un procés constituent, el TC va estimar, al contrari del que defensaven els lletrats del Parlament, que la llei era enjudiciable. Tot i no haver entrat en vigor, la norma formava part de l'ordenament jurídic i, com a tal, era susceptible de ser desplegada pels actors encarregats d'aplicar el dret¹²⁴⁸.

Pel que fa a l'argumentari jurídic del Tribunal per declarar-la inconstitucional i nul·la és similar, pel que fa a la forma de narrar les qüestions formals de la resolució com les consideracions de fons, a la STC 114/2017. No obstant això, interessa destacar les consideracions preliminars que el TC fa sobre la Llei de Transitorietat Jurídica, en la mesura que evidencia el rebuig contundent que la norma genera en el Tribunal. “[...] *pretende suplantar, prescindiendo de los procedimientos de reforma expresamente previstos en el ordenamiento, el orden constitucional y estatutario vigente en Cataluña por un régimen normativo transitorio que constituye su propio contenido, hasta su sustitución definitiva, tras el proceso constituyente que regula, por una futura Constitución de la República de Cataluña*” (FJ 3). El TC identifica aquesta norma amb la clara voluntat de ruptura total i absoluta del marc constitucional espanyol, de forma que ja no hi ha cap pretensió en la norma de subjectar-s’hi. És aliena a la Constitució i l'Estatut, tant en les formes –que repeteix les singularitats de la Llei del Referèndum– com en el fons.

El TC destacarà la supremacia que postula la norma objecte d'impugnació, sense que les constants remissions que fa la Llei 20/2017 a les normes vigents de l'ordenament jurídic la salvin o actuïn com a salvaguarda per declarar-la constitucional. Aquesta situació extra murs de la Constitució ho agreuja la pretesa supremacia incondicionada –diu el TC– que només la Llei mateixa faria aplicables, en el cas concret de les normes a les quals es remet, allò que la fa contrària a l'ordenament constitucional (FJ 3). Tanmateix, també la fa incompatible amb l'ordenament constitucional el seu caràcter fundacional, ni que sigui amb naturalesa transitòria, d'un sistema jurídic absolutament diferent, separat i independent al sistema que propugna i dissenya la Constitució espanyola (FJ 3). En aquest sentit el TC destaca que els articles 1 i 2 de la Llei suposen “[...] *una flagrante vulneración de los artículos 1.2 y 2 CE, porque la constitución de Cataluña en una república y la atribución de la soberanía al pueblo catalán son previsiones claramente lesivas, respectivamente, de que la residencia la*

¹²⁴⁸ Així s'exposa, també, en el FJ 3 de l'ATC 131/2017.

soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE) y de la que declara la “indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2 CE), unidad que la propia norma suprema eleva a fundamento del vigente ordenamiento constitucional” (FJ 4).

13.3.- Els actes de preparació del referèndum. La via unilateral.

L'editorial del diari *Ara* del 7 de setembre de 2017 feia una pregunta que destacava dins el text: Quina alternativa hi havia per aprovar la llei després que el TC hagués tancat totes les portes? Aquesta pregunta responia als fets ocorreguts al Parlament de Catalunya el 6 de setembre de 2017, en el marc del plenari en el qual havia d'aprovar-se la Llei del referèndum d'autodeterminació de Catalunya. En aquest sentit, després d'aquell ple accidentat, mitjans de comunicació com *La Vanguardia* posaven l'accent en el fracàs escènic que havia significat un ple d'onze hores farcit d'interrupcions, per aprovar un seguit de lleis sotmeses a advertències dels lletrats del Parlament i el Consell de Garanties Estatutàries¹²⁴⁹. La resposta del govern espanyol al Ple del 6 i també del 7 de setembre no es va fer esperar. El titular de *La Vanguardia* del 8 de setembre era contundent: “Querrela contra tots els membres del Govern¹²⁵⁰”. El president del Govern espanyol compareixia davant dels mitjans per assegurar que el referèndum de l'1-O no es faria de cap de les maneres. L'*Ara* del 9 de setembre informava, en portada, “Obert el procés penal contra el Govern i la Mesa¹²⁵¹”.

La resposta del Govern espanyol s'havia traslladat del Tribunal Constitucional al Tribunal Suprem en la mesura que en aplicació de les noves prerrogatives legals, el conflicte havia transmutat cap a la jurisdicció penal. La pregunta era: com s'havia arribat fins aquest punt? La resposta la va oferir Joan Vintró en un article publicat el 24

¹²⁴⁹ Vegeu un anàlisi de la jornada parlamentària a Julià, Enric. “Fracàs escènic”. *La Vanguardia*. 7 de setembre de 2017. Vegeu també Coscubiela, Joan. *Empantanados...* Cit. Pàg. 168 a 174.

¹²⁵⁰ Altres informacions expressades en la portada de *La Vanguardia* apuntaven que la fiscalia inclouria el delictes de malversació atès que era un delictes que preveia penes de presó i que l'acció penal es faria extensiva a la presidenta del Parlament Carme Forcadell i altres membres de la Mesa del Parlament. De fet, la crònica política de les pàgines interiors informava que el Consell de Ministres iniciava una àmplia ofensiva jurídica contra la desconexió catalana.

¹²⁵¹ Les pàgines interiors del diari informen sobre la mobilització, per part de l'Estat espanyol, dels cossos policials per impedir el referèndum. Els tres delictes que la fiscalia atribuïa als implicats eren desobediència, prevaricació i malversació de fons.

de setembre de 2017 a les pàgines de *La Vanguardia*¹²⁵². Vintró destacava que l'experiència comparada amb altres Estats democràtics amb problemàtiques territorials idèntiques permetia constatar que “les solucions han de ser polítiques i el dret en aquests casos no ha de ser mai un mur infranquejable sinó un instrument que canalitzi adequadament els acords polítics¹²⁵³”. Però lluny de ser política o d'arbitrar un marc de negociació a partir d'un diàleg lleial entre governs, la reiterada negativa de les principals institucions de l'Estat espanyol¹²⁵⁴ empenyien a les institucions catalanes a cercar una resposta a una demanda recolzada per àmplies majories parlamentàries i socials basada en l'element polític que la legitimava: el principi democràtic. O això o acatar els pronunciaments del TC i tractar de fer entendre a la ciutadania catalana que havien de renunciar a la celebració del referèndum perquè no era possible portar-ho a terme en condicions de seguretat jurídica.

És precisament aquest principi democràtic, com s'ha dit, allò que va impulsar al Govern de la Generalitat a fer realitat el mandat electoral àmpliament expressat a les urnes i ratificat, després, a partir de nombroses resolucions parlamentàries. I és en aquest punt on s'ubiquen les Lleis 19/2017 i 20/2017 que hem analitzat. En aquesta dimensió democràtica. Com explica Joan Vintró en l'article citat, “[...] aquesta decisió de la Generalitat pot ser criticada atenent a criteris de legalitat material i procedimentals, d'oportunitat política i capacitat logística. En qualsevol cas no és fruit d'un atac de rauxa sinó que té profundes raons que l'expliquen¹²⁵⁵”. La unilateralitat no és volguda; és provocada¹²⁵⁶. O incentivada. Això és el que hem intentat fer a llarg del treball:

¹²⁵² Vintró, Joan. “Política i dret”. *La Vanguardia*, 24 de setembre de 2017.

¹²⁵³ Vintró posava els exemples del Canadà i el Regne Unit en la mesura que esdevenen “dos bons exemples ja que en tots dos es donen tres elements rellevants comuns: el no reconeixement en l'ordenament intern del dret a la secessió territorial; l'admissibilitat política i jurídica, fonamentada en el principi democràtic, de la celebració de referèndums sobre la independència del Quebec (1980 i 1995) i d'Escòcia (2014); i el compromís de respectar el resultat del referèndum i de desplegar-lo conforme amb les corresponents normes constitucionals”. Vintró, Joan. “Política i dret...” Cit.

¹²⁵⁴ Seguim amb Joan Vintró quan, després de deixar clar que el marc constitucional espanyol permetia el desplegament del principi democràtic per donar respostes a la demanda catalana expressada per una clara majoria parlamentària recolzada en diverses convocatòries electorals, escriu “[...] En aquest context normatiu i polític les propostes de les institucions catalanes, emparades en el principi democràtic de la Constitució, de celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya acordat amb l'Estat han topat sempre amb la negativa inflexible dels òrgans estatals (Govern, Corts i Tribunal Constitucional)”. Vintró, Joan. “Política i dret...” Cit.

¹²⁵⁵ Vintró, Joan. “Política i dret...” Cit.

¹²⁵⁶ Ferran Requejo parla –i amb raó– de doble unilateralitat: la catalana i la de l'Estat espanyol: “[...] *Amplios sectores del Deep State defienden posiciones unilaterales que incentivan posiciones unilaterales*”

analitzar les profundes raons que van portar al govern de la Generalitat a convocar el referèndum de l'1-O malgrat els reiterats advertiments del Govern espanyol i del Tribunal Constitucional, les actuacions de la fiscalia i l'advocacia de l'Estat en l'afany de criminalitzar el compliment d'un mandat social (expressat al carrer), electoral (consolidat a les urnes) i parlamentari (ratificat en nombroses resolucions).

13.3.1.- *Decret 139/2017, de convocatòria del Referèndum d'Autodeterminació de Catalunya.*

El Decret 139/2017 s'inscrivia dins el marc d'execució efectiva d'allò que es trobava regulat a la Llei 19/2017, de 6 de setembre del referèndum d'autodeterminació; concretament en el seu article 9. Aquest precepte regulava dos aspectes. Un, el dia de celebració del referèndum, que quedava legalment establert l'1 d'octubre de 2017 i quedava condicionat –així ho exposava el precepte– al Decret de convocatòria. El segon serà el que analitzarem en el proper punt del treball. Però el que interessa del Decret objecte d'anàlisi és que contenia un únic article redactat en aquests termes: “Es convoca el Referèndum d'Autodeterminació de Catalunya, que tindrà lloc el dia 1 d'octubre de 2017, d'acord amb la Llei 19/2017, de 6 de setembre, del Referèndum d'Autodeterminació. A aquest únic article seguia una Disposició final amb el següent redactat: “Aquest Decret entrarà en vigor el mateix dia de la seva publicació oficial”. Val a dir que aquest Decret va ser immediatament impugnat i el TC va resoldre, mitjançant STC 122/2017, declarar la seva inconstitucionalitat i la seva nul·litat.

Malgrat el pronunciament del TC, les institucions catalanes van decidir prosseguir amb allò acordat en el Decret, assolint una posició de clara confrontació amb les institucions espanyoles; i molt concretament, amb el Tribunal Constitucional que era l'òrgan de l'Estat a qui se li havia traspasat tota la responsabilitat d'aturar el procés. És en aquest context d'enfrontament institucional que hi ha dos aspectes que reclamen ser analitzats. El primer, de clara dimensió política, com era la pròpia signatura del Decret. Al contrari del Decret 129/2014 de convocatòria de consulta popular no referendària sobre el futur polític de Catalunya (el 9-N), que solemnement va signar el president

simétricas en instituciones y actores de Catalunya. ¿Puede superarse este doble unilateralidad a partir de la intervención de terceros actores internacionales?». Vegeu Requejo, Ferran. “Una triple perversión? La Vanguardia. 28 de setembre de 2018. Val a dir que quan Requejo fa referència al Deep State concreta que s'ha d'entendre com a tal el “[...] formado por la cúpula del poder judicial (TC, TS, CGPJ, Fiscalía), altos cargos de los ministerios, mayoría de partidos de ámbito estatal, etc.”.

Artur Mas en presència de membres dels partits polítics que donaven suport al procés participatiu, el Decret 139/2017 anava signat pel president de la Generalitat però també sumava la signatura de tots els consellers del Govern. El gest polític no era menor. En mig d'un clima criminalització de tota actuació política, la signatura col·legiada del Decret avalava el compromís del govern de la Generalitat amb el referèndum d'autodeterminació anunciat. I la necessitat de coresponsabilitzar tot el govern davant l'eventual reclamació de responsabilitats penals.

El segon, de caràcter més jurídic, té a veure amb dos elements més: el contingut del Decret i amb la data. Pel que fa al contingut, hi ha una clara diferència entre els dos decrets. El Decret 139/2017, malgrat emparar-se amb una llei acabada d'aprovar, conté vuit articles on es fixen els elements més importants de la consulta¹²⁵⁷ i dos annexos. El primer annex té un total de 26 articles, un annex 1.1 a partir del qual s'adjunta una imatge de la papereta i del sobre de la votació, un annex 1.2 relacionat amb la documentació de la consulta i un annex 1.3 relatiu a les gratificacions i indemnitzacions (amb cinc articles que ho regulen). El segon annex, relatiu a la memòria econòmica, conté un informe pressupostari amb dos punts: (1) repercussió del Decret sobre els recursos personals i materials de la Generalitat de Catalunya, (2) repercussió del Decret sobre el pressupost de la Generalitat de Catalunya, (3)

En relació a la data, els dos decrets presenten una praxis similar que té íntima connexió amb la dinàmica d'impugnació de l'Advocacia de l'Estat davant el Tribunal Constitucional i la suspensió automàtica de l'acte via art. 161.2 CE; dinàmica que ja hem analitzat però que en aquest aspecte concret del procés pren força. En aquest sentit del Decret 139/2017 –6 de setembre de 2017– que coincideix amb la data d'aprovació de la Llei 19/2017, de 6 de setembre. Ambdues actuacions –la parlamentària i la governamental– són del mateix dia; evidenciant la celeritat en la tramitació del referèndum per evitar o, si més no, dificultar o retardar, l'actuació del govern de l'Estat espanyol en la seva dinàmica d'impugnació i al TC en la seva resposta. Va succeir el mateix amb el Decret 129/2014, de 27 de setembre, que es signava just el dia després que el Parlament de Catalunya aprovés la Llei 10/2014, de 26 de setembre.

¹²⁵⁷ Concretament l'article 1 fixa la convocatòria pel 9 de novembre de 2014; l'article 2 en determina l'objecte, que és conèixer l'opinió de les persones cridades a participar sobre el futur polític de Catalunya i amb la finalitat que la Generalitat pugui exercir amb ple coneixement de causa la iniciativa legal, política i institucional que li correspon; l'article 3 fixa la pregunta; el 4 les persones que són cridades a participar; el 5 les modalitats (presencial i anticipada) i els períodes de votació; el 6 les organitzacions interessades; el 7 les regles específiques de la consulta (i es fa una remissió a l'annex I, que forma part del decret) i l'article 8 que fa referència a la inclusió d'una memòria econòmica com annex II.

La perspectiva que el Decret fos impugnat, com finalment va succeir, i els articles sobre els quals es recolzava la consulta (els articles 4.2 a) i 10.1) fossin declarats contraris a la Constitució, a banda de quedar suspesos de forma cautelar, empenyien al Govern a accelerar els tràmits administratius per portar a terme el compromís electoral al seu dia adquirit. Aquestes actuacions esdevenien una salvaguarda no tant per fer-la valer davant del Tribunal Constitucional, ja que semblava evident els vicis de constitucionalitat que presentava tant la norma com el decret en un context d'unilateralitat com el que s'estava vivint; més aviat semblaven actuacions tendents a evitar un pronunciament del Tribunal susceptible de ser desobeït. És a dir, es buscava pal·liar els efectes penals d'una actuació volgudament unilateral, descomptant, naturalment, que els vicis de constitucionalitat que podia tenir la norma i la seva aplicació efectiva.

13.3.2.- Decret 140/2017, de 6 de setembre, de normes complementàries per a la realització del Referèndum d'Autodeterminació de Catalunya.

Com explicita el seu títol, el Decret 140/2017 deriva de la Llei 19/2017, de 6 de setembre reguladora del referèndum d'autodeterminació i de la convocatòria d'aquest, desplegada amb el Decret 139/2017. Per tant, aquest té per objecte fixar les particularitats en matèria de procediment i tràmits del referèndum amb la finalitat, diu el decret, "per adequar-lo a les pròpies circumstàncies". Aquestes circumstàncies queden paleses ja en l'article 2 que fixa el marc jurídic del referèndum: la Llei 19/2017. Però el Decret no s'atura aquí i estableix: "El Govern de la Generalitat ha de garantir el compliment de les seves previsions i adoptarà les mesures necessàries per a la protecció de les persones que hi intervenen". Hi ha una gran diferència entre el Decret 139/2017 i el 140/2017 pel que fa a la forma. Si el primer era signat per tots els membres del govern en el que semblava una voluntat de socialitzar les eventuais responsabilitats penals derivades de la convocatòria d'un referèndum expressament prohibit per les institucions espanyoles i, molt especialment, pel TC; el segon només anava signat pel president i el vicepresident de la Generalitat. I talment va succeir amb el Decret 139/2017, aquest també va ser impugnat per l'Advocacia de l'Estat davant el TC i va ser declarat inconstitucional i nul amb la STC 221/2017.

Entrant en l'anàlisi jurídica del Decret, un dels seus aspectes més rellevants, pel que fa a la celebració del referèndum, és el seu Capítol II en el qual queda regulada

l'Administració electoral. L'article 3 concreta la composició i les funcions dels òrgans d'aquesta administració creats *ad hoc* per la celebració del referèndum. En aquest sentit, es produeix una remissió al Capítol VII de la Llei 19/2017 del Referèndum d'Autodeterminació, talment fa l'article 4 al referir-se a la Sindicatura Electoral de Catalunya i a les Sindicatures Electorals de Demarcació. Per la seva banda, l'article 5 fa referència a les Meses i a les seccions electorals, deixant a criteri de l'Administració electoral la determinació del nombre, els límits de les seccions electorals, els seus locals i les meses en que es distribueixen els votants¹²⁵⁸. El Capítol III regula el cens electoral. L'article 6.2 estableix que l'elaboració del cens electoral és competència de l'Administració electoral del Govern de la Generalitat, sota la supervisió de la Sindicatura Electoral de Catalunya¹²⁵⁹. I l'article 6.3 anuncia un sistema d'informació i consulta de les llistes electorals vigents per mitjans, preferentment, informàtics.

El Capítol IV del Decret recull el paper de les formacions polítiques i de les organitzacions interessades en els articles 7, 8 i 9. Pel que fa a les segones, podran presentar una sol·licitud davant la Sindicatura Electoral de Catalunya (art. 7.1) on acreditin estar inscrites en el registre oficial de Catalunya corresponent i, alhora, han d'acreditar, també, la relació entre el seu objecte i el referèndum (art. 7.2). Pel que fa a les primeres i en relació a la designació de representants generals i de demarcació (art. 8), els partits polítics, les federacions i les coalicions amb representació al Parlament de Catalunya, així com les organitzacions interessades que compleixin els requisits de l'article 7, podran designar apoderats i interventors per escrit i davant de la Sindicatura Electoral. En l'escrit, diu el Decret en l'incís final de l'article 8.1, es farà constar l'acceptació de la persona designada. També es podran designar, d'acord amb l'article 9, apoderats i interventors.

¹²⁵⁸ Només l'article 5.2 fixa que la relació anterior –en referència al nombre i els límits de seccions electorals– els seus locals i les meses en que es distribueixen els locals “[...] es difondrà públicament dins els deu dies anteriors al de la seva votació”.

¹²⁵⁹ Hi ha una remissió en relació a la confecció del cens electoral, a l'article 31 de la Llei 19/2017, quan en realitat l'article que parla de com confeccionar el cens electoral és el 33 del referit text legal quan estableix (1) que el cens electoral conté la inscripció de les persones que reuneixen els requisits per a ser electors i no es troben privades, definitivament o temporalment, del dret a sufragi; (2) els cens electoral està compost pels electors residents a Catalunya i pels electors residents a l'exterior que compleixin amb els requisits legalment exigibles per exercir el dret a vot; (3) la inscripció del cens no exigeix autorització prèvia del ciutadà i (4) el cens electoral s'ordena per seccions censals i cada elector està inscrit en una secció censal.

El Capítol V regula les campanyes. L'article 10 es centra en la campanya institucional, que ja recollia l'article 10.1 de la Llei 19/2017, a la qual es remet¹²⁶⁰. L'article 11 regula la campanya electoral, que li atorga una durada de quinze dies. Especifica aquest precepte que la campanya electoral comença a les 00:00 hores del 15 de setembre i finalitza a les 24:00 hores del 29 de setembre, dia anterior a la jornada de votació (art. 11.1). Durant els cinc dies anteriors a la votació, el Decret prohibeix la publicació, la difusió total o parcial, o la reproducció d'enquestes o sondejos d'opinió per qualsevol mitjà de comunicació. L'article 12 regula els espais electorals públics i espais informatius públics en mitjans de comunicació; norma que afecta bàsicament a les formacions polítiques amb representació al Parlament i les organitzacions interessades.

L'article 13 del Decret té estreta vinculació amb l'article 10.2 de la Llei 19/2017. Aquest darrer precepte afirmava que “[...] les administracions públiques catalanes s’han de mantenir neutrals en la campanya electoral i abstenir-se d'utilitzar els seus recursos pressupostaris per afavorir qualsevol de les opcions en la campanya del referèndum”. Per aquest motiu l'article 13.1 estableix que durant la campanya els mitjans de titularitat pública o de finançament majoritàriament públic han de garantir els principis de pluralisme polític i social, de neutralitat informativa i d'igualtat d'oportunitats (art. 13.1). A més, durant el procés els mitjans de titularitat privada hauran de respectar, també, els principis de pluralisme polític i social, d'igualtat d'oportunitats i de proporcionalitat i neutralitat informativa en els debats i entrevistes electorals (art. 13.2). No obstant això, el darrer incís del precepte deixa clar que els mitjans privats podran expressar o mostrar suport a una opció sempre i quan es compleixin dues premisses: una, que es respectin els principis al·ludits i, dues, que es tracti l'opció oposada de manera equitativa i raonable.

El Capítol VI regula el material electoral. En primer, les urnes¹²⁶¹. L'article 14 estableix que el dia del referèndum cada mesa electoral haurà de disposar d'una urna

¹²⁶⁰ L'article 10.1 de la Llei 19/2017 estableix que “el Govern de la Generalitat farà una campanya institucional, des de la convocatòria del referèndum fins al dia d'inici de la campanya electoral, amb l'objectiu d'informar sobre la seva data de celebració, les modalitats d'emissió de vot, així com per incentivar a la participació”.

¹²⁶¹ Les urnes –i en certa mesura també les paperetes– van esdevenir un element simbòlic del referèndum de l'1-O. Les autoritats espanyoles van perseguir, a partir d'un desplegament massiu de Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat, la ubicació de les urnes per tal de cercar una imatge que certifiqués que finalment no hi hauria referèndum, tal i com havien manifestat públicament diversos membres del govern espanyol. De fet, aquesta persecució de les urnes va ser recollida en un breu assaig titulat *Operació urnes*, que ben

d'un material resistent amb una tapa que inclourà una ranura en el centre per on s'introduiran els vots. Una tapa tancarà completament la urna, que haurà de precintarse abans de l'inici de la votació, un cop s'hagi verificat per part dels membres de la mesa i els interventors acreditats presents que no hi ha cap vot en el seu interior (art. 14.1). Dins el local electoral, diu el Decret, s'habilitarà una taula amb un nombre suficient de paperetes i un espai per tal que els electors que ho desitgin puguin marcar l'opció preferida a la papereta mantenint el secret del vot (art. 14.2). L'article 15 regula la documentació electoral (models de paperetes i documentació electoral que haurà d'estar supervisada per la Sindicatura Electoral de Catalunya. En aquest sentit, es remet a l'annex 1 del Decret on figuren les característiques i les condicions d'impressió (art. 15.1). Per altra banda, es regula també el vot (art. 15.2).

El Capítol VII regula les modalitats i procediments de votació. L'article 16 regula el vot presencial, que es portarà a terme de les 9:00 a les 20:00 ininterrompudament durant la jornada electoral (art. 16.1). Podrà ser afirmatiu (Sí) o negatiu (No) o en blanc si no es selecciona cap de les dues opcions (art. 16.2). Serà nul el vot que inclòs entre aquestes opcions: el que no s'ajusti al model oficial, el que ofereixi dubtes sobre l'opció del votant i el que contingui esmenes, matisos o qualsevol altre contingència que ofereixi dubtes sobre el sentit del vot (art. 16.3). Més d'un vot en el mateix sentit dins una sola papereta és un sol vot i és vàlid, però si són vots en sentit oposat esdevé nul (art. 16.4). Si un sobre no conté cap papereta o si la papereta no hi ha marcada cap opció es considera vot en blanc (art. 16.5). Els articles 17 i 18 regulen el vot dels catalans residents a l'exterior i que constin en el cens inscrits com a tals i la seva custòdia. L'article 19 fa referència al vot de les persones amb discapacitat visual.

El Capítol VIII recull tot allò relatiu a la formació i constitució de les meses electorals i l'escrutini. L'article 20.1 del Decret remet als articles 30 i 31 de la Llei 19/2017 pel que fa a formació i constitució de meses¹²⁶². El sorteig que realitzarà

aviat va transformar-se en un èxit de vendes. Vegeu Vicens, Laia i Tedó, Xavier. *Operació urnes*. Barcelona: Columna. 2017.

¹²⁶² Els articles 30 i 31 de la Llei 19/2017 regulaven el següent:

La mesa electoral estarà formada per un president i dos vocals (art. 30.1); la formació de la mesa correspon a l'administració electoral del Govern, sota la supervisió de la Sindicatura Electoral de Catalunya (art. 30.2); el president i els vocals de cada mesa són designats per sorteig públic d'entre la totalitat de les persones censades en la secció corresponent que siguin menors de setanta anys (art. 30.3); es procedeix de la mateixa manera al nomenament de dos suplents per a cadascun dels membres de la mesa (art. 30.4).

Els càrrecs de president i vocal de les meses són obligatoris (art. 31.1); la designació com a president i vocal de les meses electorals ha de ser notificada als interessats en el termini de dos dies. Amb la

L'Administració Electoral es farà, diu el Decret, entre el segon i el setè dia posterior a la convocatòria del referèndum (art. 20.2). L'article 21 regula l'escrutini, que es realitzarà d'acord amb el següent procediment que passem a resumir succintament:

- Acabada la votació es realitza l'escrutini, que és públic. Es realitza mitjançant extracció, una a una, de les paperetes de la urna corresponent per part del president i llegint en veu alta l'opció indicada per l'elector, que tot seguit mostrarà als interventors i als apoderats (art. 21.1)
- Un cop finalitzat, es compararan el total de vots comptabilitzats amb el total d'electors que hagin exercit el vot reflectits a la llista numerada de votants de la Mesa. Si no hi ha cap protesta, s'anunciarà en veu alta el resultat especificant el nombre d'electors censats, el nombre de votants, el de paperetes nul·les, el de vots en blanc i el de vots obtinguts per cada opció (art. 21.2).
- Seguidament el president de la Mesa haurà d'expedir una còpia de l'acta de sessió i escrutini al Representant de l'Administració per tal de facilitar al màxim l'avançament provisional de resultats a càrrec de l'Administració Electoral (art. 21.3)
- Els president, els vocals i els interventors acreditats presents en l'escrutini signaran l'original de l'acta de sessió o escrutini i s'inclourà en el sobre a lliurar al Representant de l'Administració juntament amb l'original de l'acta de constitució de la Mesa, la llista numerada de votants, les paperetes de votació

notificació es facilita als membres de les meses un manual d'instruccions sobre les seves funcions supervisat per la Sindicatura Electoral de Catalunya (art. 31.2); els designats president i vocal de les meses electorals disposen d'un termini de tres dies per al·legar davant la sindicatura electoral de demarcació corresponent qualsevol objecció, si s'escau documentada, que els impedeixi l'acceptació del càrrec. La sindicatura resol sense ulterior recurs en el termini de dos dies (art. 31.3); si posteriorment qualsevol dels designats es troba en la impossibilitat d'acudir per a l'exercici del seu càrrec, ha de comunicar-ho a la sindicatura electoral de la demarcació corresponent, al menys setanta dues hores abans de l'acte al que hauria de concórrer, aportant justificacions corresponents. Si l'impediment sobrevé després d'aquest termini, l'avís a la sindicatura electoral de la demarcació corresponent s'ha de fer de manera immediata i, en tot cas, abans de l'hora de constitució de la mesa. En aquests supòsits, la sindicatura electoral de demarcació comunica la substitució al corresponent suplent, si hi ha temps per fer-ho, i procedeix a nomenar-ne un altre, per si cal (art. 31.5); si el president no es presenta, cal substituir-lo seguint l'ordre següent: a) pel primer suplent, b) si el primer suplent no hi és, pel segon suplent, c) si no hi ha cap suplent, actua com a president el primer vocal, i d) si el primer vocal no hi és, el segon vocal. Si els vocals no s'han presentat al col·legi electoral o bé prenen possessió com a presidents seran substituïts pels suplents respectius. Si, malgrat això, no es pot constituir la mesa. Els membres presents o, si no hi són, el representant de l'administració, ha de comunicar a la sindicatura electoral de demarcació corresponent què ha passat, per telèfon o per qualsevol altre mitjà que permeti la notificació immediata. En el supòsit que no es puguin fer les substitucions esmentades, la sindicatura electoral de demarcació corresponent designa immediatament a les persones que han de constituir la mesa, i pot ordenar que en formin part el nombre d'electors presents al local que siguin necessaris en l'ordre en què estiguin disposats per emetre el vot (art. 31.5).

nul·les o que hagin estat objecte de reclamació, la llista del cens electoral utilitzada i les còpies de les credencials dels interventors (art. 21.4).

- El sobre de documentació electoral, un cop tancat pel president, serà signat de forma creuada per aquest, els interventors acreditats i presents en l'escrutini. Rebut el sobre pel Representant de l'Administració, aquest lliurarà el corresponent rebut en que s'inclourà la data i l'hora (arts. 21.5 i 6).
- El Representant de l'Administració es desplaçarà personalment a la seu del Coordinador Electoral Municipal on lliurarà els sobres rebuts en el col·legi electoral assignat acompanyats de la relació detallada dels mateixos i signarà el lliurament amb inclusió de la data i l'hora del mateix (art. 21.7).
- El Coordinador Electoral Municipal es desplaçarà personalment a la seu del Coordinador Electoral Comarcal on lliurarà els sobres rebuts, signarà dins la relació de lliurament de sobres de documentació electoral dels municipis assignats amb inclusió de data i hora (art. 21.8).
- El Coordinador Electoral Comarcal es desplaçarà personalment a la seu de la Sindicatura Electoral de demarcació corresponent on lliurarà els sobres rebuts acompanyats d'una relació detallada de cada municipi amb la signatura dels Coordinadors Electorals Municipals corresponents. Aquest signarà amb hora i data de lliurament (art. 21.9).
- El secretari de la Sindicatura electoral de demarcació corresponent es desplaçarà personalment a la seu de la Sindicatura Electoral de Catalunya on lliurarà, junt amb les corresponents relacions de lliurament i recepció esmentades abans, els sobres amb la documentació electoral lliurada, al seu torn, pels Coordinadors Electorals Comarcals. El secretari de la Sindicatura Electoral de Catalunya farà constar la documentació rebuda i, si s'escau, aquelles incidències que s'hagin produït (art. 21.10).
- L'Administració electoral del Govern de la Generalitat farà pública la informació provisional sobre els resultats del referèndum (art. 21.11).

L'article 22 regula, al seu torn, l'escrutini del vot dels catalans residents a l'estranger, que no detallarem. Sí ho farem de l'escrutini general, que està regulat a l'article 23 del Decret a partir dels següents punts:

- L'escrutini general es realitza per part de la Sindicatura Electoral de Catalunya, un cop disposi de tota la documentació electoral. Començarà el tercer dia

següent al de la votació, serà un acte únic i amb caràcter públic. Haurà de finalitzar no més tard del sisè dia posterior a la votació (art. 23.1).

- Els vocals de la Sindicatura Electoral i el personal de suport es dividiran en cinc seccions corresponents a les demarcacions electorals per a procedir a l'escrutini general de cada demarcació. Els vocals actuaran com a secretaris de cadascuna de les seccions constituïdes (art. 23.2).
- El procediment a seguir serà, en primer lloc, l'obertura successiva dels sobres corresponents a la demarcació que pertorqui a cada secció; si manca algun dels sobres s'utilitzarà la còpia de l'acta de la sessió i escrutini que presenti en forma un apoderat o representant de l'administració (art. 23.3).
- Durant l'escrutini general la Sindicatura Electoral no pot anular cap acta ni vot. Les seves atribucions són de verificació sense discussió del recompte i les sumes dels vots admesos a les corresponents meses segons les actes o les còpies de les actes. Només pot corregir els errors materials o de fet i els aritmètics (art. 23.4).
- Un cop finalitzat l'escrutini general la Sindicatura Electoral emplenarà una acta d'escrutini per a cada demarcació que contindrà el nombre d'electors de les meses segons les llistes del cens electoral, el nombre de votants, dels vots de cada opció, dels vots en blanc i dels vots nuls. També les incidències de l'escrutini (art. 23.5).
- Un cop finalitzats els escrutinis generals de cada demarcació, es procedirà a la consolidació dels resultats en una única acta d'escrutini general, que inclourà el nombre d'electors de totes les meses, el nombre total de votants, el total de vots de cada opció, vots en blanc i nuls. També les incidències succeïdes durant els escrutinis generals de cada demarcació (art. 23.6).
- L'acta d'escrutini general contindrà els resultats oficials i la Sindicatura Electoral de Catalunya n'ordenarà la seva publicació oficial (art. 23.7).

El Capítol IX regula el personal col·laborador de l'administració electoral, que s'escollirà a partir d'un procés de selecció obert a tots els ciutadans inclosos en el cens electoral. Concretament l'article 24 s'encarrega de regular la selecció i el nomenament; l'article 25 els representants de l'Administració; el 26 els coordinadors electorals municipals; l'article 27 els coordinadors electorals comarcals; l'article 28 els agents electorals. El Capítol X estableix l'Observació Electoral Internacional, el Capítol XI regula les queixes, consultes, incidències i recursos administratius-electorals. Finalment,

el Capítol XII fixa el règim de permisos laborals de les persones treballadores amb la condició d'electores (art. 36), de les persones treballadores membres de mesa electoral, interventors i apoderats (art. 37), així com la naturalesa dels permisos i càlcul del salari (art. 38) i del personal al servei de l'Administració (art. 39).

El decret consta de dues disposicions addicionals relatives als terminis i tres disposicions finals. La primera de les disposicions finals autoritza al Govern de la Generalitat per dictar les disposicions oportunes per al desplegament i l'execució d'aquest decret. La segona també autoritza al Govern per dur a terme l'aprovació de despesa i les actuacions administratives necessàries per tal de fer efectiva la celebració del referèndum, incloent la posada a disposició dels recursos humans, materials i tecnològics dels que disposi. I la tercera, fixa l'entrada en vigor del decret el dia de la seva publicació oficial.

13.3.3.- *Resolució 807/XI del Parlament de Catalunya i ATC 126/2017.*

La Llei 19/2017 del referèndum d'autodeterminació regulava, en el seu capítol VII, el marc jurídic de l'administració electoral. Sens dubte, l'òrgan més important i sobre el qual s'edificava tota la seguretat jurídica i la garantia dels drets electorals inherents a tot procediment d'aquesta naturalesa, com ara el referèndum d'autodeterminació, era la Sindicatura Electoral. De fet, l'administració electoral encarregada de vetllar pel bon fi del referèndum estava formada per la Sindicatura Electoral de Catalunya, les sindicatures electorals de demarcació, les meses electorals i l'administració electoral del Govern de la Generalitat de Catalunya, segons es derivava del mandat de l'article 16 de la referida Llei.

Per la seva banda, l'article 18 de la llei fixava les competències de la Sindicatura Electoral de Catalunya en relació al referèndum. Aquestes competències anaven des del nomenament dels membres de les sindicatures electorals de demarcació, amb designació de president i secretari (art. 18.1) fins a les validacions dels cens electoral (art. 18.2), el procés d'actualització de la cartografia electoral (art. 18.3), els models oficials de butlleta de votació, sobres electorals, actes electorals, manuals de funcionament de meses electorals, urnes i la resta de documentació electoral oficial (art. 18.4), el procediment de votació anticipada per electors residents a l'exterior (art. 18.5), passant per la coordinació de les sindicatures electorals de demarcació i orientar-ne els criteris interpretatius (art. 18.6), resoldre incidències com ara queixes, consultes, reclamacions i

recursos (art. 18.7), exercir la jurisdicció disciplinària sobre totes les persones que intervinguin amb caràcter oficial sobre el referèndum, corregint actuacions i sancionant infraccions (art. 18.8), supervisió de campanya institucional i difusió en mitjans de comunicació (art. 18.9), vetllar per la imparcialitat i el pluralisme dels mitjans de comunicació públics i privats (art. 18.10), acreditació d'observadors electorals internacionals (art. 18.11), efectuar escrutini general (art. 18.12) i finalitzant amb la certificació dels resultats electorals oficials i ordenar-ne la publicació (art. 18.13).

Pel que fa a la composició de la Sindicatura, al tenor del que disposava l'article 19.1, aquesta estava formada per cinc vocals, juristes o politòlegs de prestigi experts en processos electorals més dos suplents. El seu nomenament corresponia al Parlament de Catalunya, que els havia d'escollir per majoria absoluta, a proposta dels partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors amb representació parlamentària. A l'òrgan havia d'haver majoria de membres amb formació jurídica. La condició de vocal de la Sindicatura és compatible amb qualsevol altre activitat al sector públic o privat, al tenor del que disposa l'article 19.2. Els vocals de la Sindicatura són inamovibles (art. 20.1) i escolliran entre els seus membres un president i un secretari (art. 20.2).

Val a dir que la disposició addicional tercera de la Llei 19/2017, establia que “En ser un òrgan *ad hoc* per aquest referèndum, l'elecció regulada a l'article 19 es produeix una vegada aprovada la present llei amb la presentació de les candidatures i l'aprovació per part del Ple, sense cap altre tràmit formal”. Va ser precisament aquesta disposició addicional tercera, més l'article 19, el marc que va habilitar la Resolució 807/XI del Parlament de Catalunya per la qual es van designar els cinc síndics¹²⁶³. Però com tota Resolució parlamentària destinada a donar impuls al procés, aquesta va ser impugnada per l'Advocacia de l'Estat conforme els articles 161.2 CE i 76 i 77 de la LOTC. De fet, en aquell moment, el TC tenia al damunt la taula diversos expedients oberts en motiu de l'allau d'impugnacions formulades per l'Advocacia de l'Estat en raó de la deriva unilateral que el procés havia agafat. La necessitat de les institucions catalanes d'aparentar un mínim de legalitat en les actuacions destinades a oferir cobertura jurídica al referèndum de l'1 d'octubre, motivava la presa de decisions jurídico-administratives que de seguida passaven a acumular-se damunt la taula del TC.

¹²⁶³ Vegeu DOGC. Núm. 7450A. Concretament la resolució establia que “El Parlament de Catalunya designa Marc Marsal i Ferret, Jordi Matas i Dalmases, Marta Alsina i Conesa, Tània Verge i Mestre i Josep Pagès Massó síndics de la Sindicatura Electoral. I Josep Costa i Rosselló i Eva Labarta i Ferrer com a suplents primer i segon respectivament”.

En efecte, resulta interessant la posició del TC, obertament receptiva a incoar els procediments destinats a aturar el procés i donar trasllats al Ministeri Fiscal sense fer cap observació en relació a una pràctica que, si més no des del punt de vista polític, semblava allunyar el conflicte d'allí on havia de ser tractat: els parlaments. En aquest sentit el primer de tots és l'ATC 123/2017, que estima l'incident d'execució en relació a la STC 259/2015 per la qual s'havia declarat inconstitucional i nul·la la Resolució 1/XI del Parlament “sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015”. Queda clar, tal i com ja havia començat a perfilar-se, que el TC –i també l'Advocacia de l'Estat i el Ministeri Fiscal– concebien tots els actes que anaven sent objecte d'impugnacions com un *tot* la pretensió del qual era complir allò que políticament se'n deia el “mandat del 27-S”. En aquest sentit la Resolució 1/XI sobre l'inici del procés, la Resolució 5/XI, de 20 de gener de 2016, la Resolució 263/XI, de 27 de juliol de 2016, la Resolució 306/XI, de 6 d'octubre s'inscrivien dins d'una mateixa voluntat política, que era dotar dels instruments perquè els ciutadans de Catalunya poguessin exercir el dret a decidir. Aquest era l'objectiu polític¹²⁶⁴.

L'ATC 123/2017 promogut altre cop per l'Advocacia de l'Estat en base als articles 161.2 CE i 76 i 77 de la LOTC en relació als acords de la Mesa i del Ple del Parlament del 6 de setembre de 2017, venia a donar continuïtat a l'argumentari jurídic del TC que ja havíem vist en la STC 259/2015, l'ATC 141/2016, la providència d'1 d'agost de 2016, l'ATC 170/2016, la providència de 13 de desembre de 2016 i, finalment, l'ATC 24/2017. Totes aquestes resolucions del TC s'alçaven com el corpus jurisprudencial a partir del qual l'ordenament jurídic espanyol rebutjava el procés tant en el seu trànsit constitucional com en la seva deriva unilateral. Les decisions s'havien pres a partir d'un absolut consens dels membres del TC; consens que únicament s'havia trencat quan el TC s'havia hagut de pronunciar sobre la seva pròpia reforma. Ara, amb la impugnació de la Resolució 807/XI mitjançant la qual es designaven els membres de la Sindicatura Electoral, aquesta unanimitat tornava a trencar-se.

¹²⁶⁴ De fet, en aquest posicionament coincideixen tant l'Advocacia de l'Estat com el Ministeri Fiscal, quan afirmen que els actes del 6 de setembre de 2017 contravenen els pronunciaments de la STC 259/2015 i dels AATC 141/2016, 170/2016 i 24/2017, així com la SSTC 31/2015 i 32/2015, en la mesura que les actuacions del 6 de setembre de 2017 venen a donar continuïtat i suport a les resolucions del Parlament de Catalunya 1/XI, 5/XI, 263/XI i 306/XI, a tenir la pretensió d'avançar en el procés constituent mitjançant l'admissió a tràmit d'una proposició de llei dirigida a donar cobertura jurídica a la convocatòria i celebració d'un referèndum d'independència de Catalunya. Vegeu antecedents 9 i 10, ATC 123/2017.

L'ATC 126/2017, de 20 de setembre, acorda la imposició de multes coercitives diàries en la quantitat de 12.000 euros als membres de la Sindicatura Electoral de Catalunya i de 6.000 euros als presidents, secretaris i vocals de les sindicatures de demarcació. Els arguments del TC per actuar contra la sindicatura és que aquesta “[...] *ocupa una posició nuclear en la celebració del referéndum, al activar con las resoluciones adoptadas por sus miembros todo el engranaje necesario para que el referéndum tanga lugar*” (FJ 7). Però l'ATC 126/2017 presenta com a novetat una discrepància en el plenari del Tribunal que impossibilita la unanimitat. Els vots particulars dels magistrats Fernando Valdés Dal-Ré i Juan Antonio Xiol Ríos i de la magistrada Maria Luisa Balaguer Callejón es basen en la forma d'executar les pròpies resolucions per part del TC. Concretament en (1) la pròpia naturalesa de la jurisdicció constitucional, que és essencialment arbitral i declarativa i (2) la tipologia d'obligació el compliment de la qual pot forçar-se mitjançant multes coercitives.

Pel que fa al primer dels arguments dels magistrats discrepants, aquests apel·len a la complexitat de la situació política en la qual s'inscriuen els fets subjacents a la tramitació del recurs. Exposen Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos i Balaguer Callejón que aquests fets poden portar al TC a representar un paper (polític, encara que això no ho diguin expressament, s'intueix del relat) que desdibuixa la seva naturalesa primària d'òrgan constitucional al qual se li confereix en exclusiva l'exercici de la funció jurisdiccional constitucional. Dit en altres paraules: de la seva primitiva funció d'interpretació, actualització i defensa de la Constitució, el Tribunal passa a assolir una funció més ordinària que constitucional. Naturalment que la proliferació excessiva, com es veu al llarg del treball, desnaturalitza la funció del TC; però és que aquest era l'objectiu principal de la reforma de la LOTC: dotar-lo de prerrogatives pròpies de la jurisdicció ordinària com ara la potestat sancionadora¹²⁶⁵. Un paràgraf del vot particular ho expressa perfectament: “[...] *Descender a la utilización de tales instrumentos de ejecución acerca en exceso nuestra jurisdicción a la jurisdicción*

¹²⁶⁵ La queixa dels magistrats discrepants, en aquest punt de l'argumentari del vot particular, és contudent. Després d'afirmar que la força executiva de les sentències del TC deriven de la seva “auctoritas” i no pas dels procediments d'execució; que no passen de ser normes auxiliars o accessòries, fan una defensa de la jurisdicció constitucional amb aquestes paraules: “[...] *La jurisdicción constitucional no puede definirse como jurisdicción sancionadora o con funciones ejecutivas, ni siquiera eventualmente, en situaciones de excepcionalidad y de falta de respeto a los valores constitucionales básicos*”. El vot discrepant sembla voler afirmar que, ni en circumstàncies excepcionals, no tot val. “[...] *Si la creencia en que esa regla de convivencia básica ha de ser respetada desaparece, lo hace con ella la autoridad inmanente de este Tribunal, y cabe albergar muchas dudas sobre su recuperación a través del recurso a medidas coercitivas de índole pecuniaria*”. Vegeu ATC 126/2017. Vot particular. FJ 2.

ordinaria, haciéndonos perder parte de nuestra propia esencia. Al tiempo que busca con tales instrumentos resolver conflictos de base política, siendo evidente la falta de adecuación de tales instrumentos al objetivo perseguido mediante el recurso a los mismos” (FJ 2).

Pel que fa al segon dels arguments, els magistrats discrepants formulen una crítica a les potestats executives com a mecanisme per garantir el compliment de les resolucions del TC. I adverteixen, en aquest sentit, la preocupació expressada per la Comissió de Venècia sobre la assumptió de facultats d’execució previstes a la LOTC 15/2015¹²⁶⁶; i molt particularment –concreten els magistrats discrepants– per “[...] *la definición de multas coercitivas como instrumento garante de la ejecutividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional*”. I en la mesura que “[...] *la imposición de pagos drásticos podría cambiar la naturaleza de los mismos, llegando a plantearse la posibilidad de que sean considerados como “infracciones penales” con arreglo al artículo 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)*” (FJ 3).

A parer nostre les sospites de la Comissió de Venècia s’acaben complint. La imposició de multes coercitives diàries per import de 12.000 euros esdevenen, de facto, una sanció penal. Aprofundint en la crítica a les potestats d’execució del TC, el vot particular posa en dubte la solució donada pel legislador en el sentit que les multes coercitives esdevinguin una solució a les controvèrsies polítiques i recorda –ho fa al final del FJ 2– que “[...] *el pacto constitucional estableció un modelo de resolución de controversias en la esfera del reparto territorial del poder que, superada la idea de la jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del Tribunal Constitucional, quedó prefijado en el art. 155 CE*” (ATC 126/2017, FJ 2). És a dir, el propi TC –a través del vot discrepant de tres magistrats– reclama el final de la judicialització del procés en via constitucional i, en conseqüència, que sigui la política, o més ben dit, les instàncies polítiques estatals, les que a través de l’aplicació de l’article 155 CE, entomin el problema de base territorial i de clara naturalesa constitucional¹²⁶⁷.

¹²⁶⁶ Fernando Valdés Dal-Ré, Juan Antonio Xiol Ríos i Maria Luisa Balaguer Callejón fan referència al Dictamen 872/2015, de 10 de març de 2017, sobre la reforma de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional operada per la Llei Orgànica 15/2015 emès per la Comissió de Venècia.

¹²⁶⁷ Vegeu darrer paràgraf del FJ 2 del vot particular de l’ATC 126/2017.

13.4.- La celebració del referèndum. L'1-O.

Com qualsevol actuació del procés sobiranista d'ençà que inicia la via unilateral, aquest reclama dues lectures diferenciades: la política, marcada pels objectius buscats – de naturalesa clarament política– i la jurídica, esdevenint, aquesta, una clara conseqüència legal de situar-se al marge de l'ordenament jurídic. El referèndum de l'1-O és l'esdeveniment polític més important del *procés* i allò que marca un abans i un després en la política catalana i espanyola. De fet, el referèndum és la culminació de la Resolució 1/XI, de 9 de novembre de 2015, “sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015”, que va ser declarada nul·la pel Tribunal Constitucional en la STC 259/2015 i, sobretot, de la Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern, que és la que deriva, més tard, en l'expressió coneguda de “referèndum o referèndum”. Aquesta darrera Resolució, que com vàrem dir hauria merescut un procés de constitucionalitat, va ser objecte d'execució de sentència que va donar lloc l'ATC 24/2017, de 14 de febrer.

Però el que també ens interessa remarcar és que a partir de la celebració del referèndum –de fet, podríem dir que a partir de les jornades parlamentàries del 6 i 7 de setembre– es comença a produir un fet a nivell de Catalunya, tot i que no només afectarà a Catalunya, que pot ser denominat com a “cultura de l'excepcionalitat i la repressió de la dissidència”. Efectivament, la gestió de l'1 d'octubre per part de l'Estat espanyol comportarà una sistemàtica vulneració de drets constitucionals, tant dels representants polítics com dels ciutadans que, individualment o col·lectivament, donen suport als moviments socials independentistes. La llibertat d'expressió i de reunió, el dret al sufragi i a ser elegit, el dret a la llibertat, el dret a la integritat física, el dret al jutge imparcial i al tribunal establert per llei, el principi de legalitat penal i el dret a un procés penal amb totes les garanties; drets tots ells reconeguts en la Constitució i al Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), esdevindran drets arraconats en virtut de la defensa de la unitat de l'Estat. Finalment, aquesta realitat culminarà en el desplegament d'una estratègia de *lawfare* i la consegüent consolidació d'un Estat dual; un *Dual State* que viurà la seva màxima expressió a partir de l'activació de l'article 155 CE.

13.4.1.- *Conseqüències jurídiques.*

Ens interessa en aquest apartat veure com la solució adoptada per enfrontar-se al referèndum acaba sent, d'acord amb moltes de les actuacions del procés, una solució a criteri nostre errada. Diem errada en la mesura que augmenta el conflicte i introdueix una altre variable al procés sobiranista: la variable de la violència. Si fins ara el procés havia transcorregut dins dels límits de la protesta pacífica i de les manifestacions massives de clara naturalesa lúdica i festiva; ara el procés adoptarà un to més violent. De fet, la primera expressió violenta serà la institucional. Però a partir d'aquesta violència policial, que lluny de ser rebutjada serà condecorada, sorgiran grups d'extrema dreta l'objectiu dels quals serà atemptar contra expressions sobiranistes. O contra allò que ells creuen que son corretges de transmissió de l'ideari independentista en els mitjans de comunicació: TV3 i Catalunya Ràdio.

13.4.1.1.- *Prohibició del TC.*

El referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017 es va portar a terme des de la precarietat jurídica. El Tribunal Constitucional, mitjançant l'ATC 126/2017, va imposar multes coercitives que van impossibilitar que la consulta es celebrés sense sindicatura electoral, sense targetes censals, sense designació prèvia de les meses electorals. Els voluntaris van substituir la falta de garanties jurídiques. En aquest sentit, les meses van constituir-se per persones voluntàries que tenien assignats aquells col·legis electorals. La votació es va efectuar mitjançant urnes i paperetes i amb l'ajuda d'un cens electrònic universal. Amb aquestes dades que acabem de posar de manifest i amb la resolució del Tribunal Constitucional on declarava nul qualsevol expressió que pogués derivar de la celebració del referèndum, era evident que aquest estava viciat de efectivitat jurídica. El seu resultat no podia formar part de la vida del dret perquè el Tribunal Constitucional l'havia declarat contrari a la CE i, per la via d'execució de la sentència, s'havia encarregat que aquest pronunciament no només quedés en la retòrica jurídica, sinó que tingués efectivitat pràctica.

Uns dies abans; concretament el 27 de setembre de 2017, la Policia Nacional en compliment d'una ordre judicial dictada per la Sala Civil i Penal del TSJC, havia disposat un conjunt de mesures que tenien com a objectiu evitar la celebració del

referèndum¹²⁶⁸. Per fer efectives aquestes mesures, els cossos i forces de seguretat van clausurar, al llarg de la jornada de l'1 d'octubre, 250 col·legis electorals. Malgrat que l'ordre judicial que emparava la seva actuació deixava clar que s'havia d'impedir la celebració del referèndum “sense afectar la normal convivència ciutadana”, la jornada va transcórrer amb nombrosos incidents a causa de les càrregues i intervencions desproporcionades i violentes de la Policia Nacional i la Guàrdia Civil. El resultat final va ser de 991 persones lesionades durant la jornada del referèndum¹²⁶⁹. Sobre aquesta qüestió hi tornarem més endavant.

13.4.1.2.- *Vulneració de l'exercici de la llibertat d'expressió.*

La pregunta que irromp és: si el TC havia declarat contrari a l'ordenament jurídic constitucional el referèndum i, en conseqüència, se li negava eficàcia jurídica, perquè disposar un seguit de mesures per prohibir-ne la celebració? La resposta, segons el nostre parer, només es troba en la voluntat de negar-li, també, valor polític. Des del punt de vista jurídic no hi havia cap necessitat de perseguir el referèndum perquè, com veurem en el proper capítol, amb la Llei Orgànica 2/2005, de 22 de juny, de modificació del Codi Penal, es despenalitzava la convocatòria il·legal de referèndum. O el que és el mateix, el referèndum convocat contra llei passava a ser una expressió que quedava dins el marc de la política i no del dret penal.

La repressió dels votants, la clausura dels col·legis electorals, i la destrossa del mobiliari públic únicament s'inscrivien en la voluntat de crear una situació d'excepcionalitat i, de retruc, criminalitzar la consulta i, amb la consulta, tot el moviment social que li donava suport. No és agosarat defensar, com fem aquí, que l'actuació dels Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat van atorgar la dimensió política

¹²⁶⁸ Fem referència a la Interlocutòria de 27 de setembre dictada per la instrucció de la Sala Civil i Penal del TSJC en el marc processal de les diligències prèvies 3/2017, en què s'acumulaven dues querelles criminals presentades pel Fiscal Superior de Catalunya contra membres del Govern de la Generalitat en les que qualificaven com a delictes la desatenció de l'Executiu català als pronunciaments del Tribunal Constitucional, que havia admès a tràmit els recursos plantejats per l'Advocacia de l'Estat contra els decrets 139/2017, de convocatòria de referèndum d'autodeterminació, i 140/2017, de normes complementàries per fer efectiva la consulta; i també contra la Llei 19/2017 del referèndum. Cal tenir present, també, que el Tribunal Constitucional ja havia fet advertències destinades als membres del Govern i notificades personalment, perquè s'abstinguessin de dur a terme qualsevol actuació que permetés la preparació o celebració del referèndum previst per l'1 d'octubre de 2017.

¹²⁶⁹ CatSalut. 2017. Informe sobre els incidents del dia 1 d'octubre de 2017. <https://govern.cat/govern/docs/2017/10/20/11/15/232799c8-755f-4810-ba56-0a5bbb78609c.pdf>

necessària per internacionalitzar la consulta i oferir-li la legitimitat política que tal vegada no hauria assolit només amb l'alta participació. De fet, les mesures derivades de la prohibició, per part del TC, de la celebració de la consulta, són anteriors a la mateixa celebració del referèndum.

A mitjans de setembre de 2017, van començar a proliferar accions dirigides a prohibir actes públics de suport al referèndum¹²⁷⁰ i, consegüentment, a fer-se públiques les primeres actuacions policials i judicials per denúncies de desobediència. Aquestes comportaven requisitòries de materials de propaganda¹²⁷¹, intercepció de comunicacions escrites¹²⁷² i clausures de pàgines web¹²⁷³. Es va prohibir l'ús públic d'estelades en esdeveniments esportius¹²⁷⁴ i, fins i tot, es va arribar a sancionar per xiular l'himne espanyol¹²⁷⁵.

¹²⁷⁰ El 12 de setembre de 2017, el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Madrid va prohibir, mitjançant mesura cautelar, un acte en suport al dret a decidir del poble català organitzada pel col·lectiu “*Madriños por el Derecho a Decidir*”. El dia següent, 13 de setembre de 2017, la policia espanyola va impedir la realització d'un acte públic davant els mitjans de comunicació per part dels representants de les CUP. El 14 de setembre de 2014, l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet va prohibir un acte públic promogut per Òmnium Cultural el títol del qual era: “*Democràcia*”. També el 14 de setembre, el govern de l'Ajuntament de Gijón va revocar l'autorització inicialment concedida per celebrar un debat amb el títol: “*Cataluña: de la transición al referèndum*”. El 21 de setembre de 2017, la Diputació de Saragossa va prohibir la celebració d'un acte que portava per títol: “*Asamblea estatal de parlamentarios i alcaldes por la libertad de expresión, la fraternidad y el dialogo*”.

¹²⁷¹ El 15 de setembre de 2017, agents de la Guardia Civil, Policia Nacional, Policia Local i Mossos d'Esquadra procedien a la requisita de material propagandístic relacionat amb el referèndum de l'1 d'octubre i a la identificació –i en alguns casos retenció policial– de ciutadans i càrrecs electes locals en diverses localitats de Catalunya. Mercè Barceló, en nota a peu de pàgina, cita les localitats de Montcada i Reixac, Cerdanyola del Vallès, Sant Carles de la Ràpita, Figueres, Masquefa, Premià de Mar i Llagostera, entre d'altres. Vegeu Barceló, Mercè. “*Crisis constitucional del Estado...*”. Cit. Pàg. 155.

¹²⁷² Com assenyala Mercè Barceló, també en nota a peu de pàgina, *Correos* va bloquejar de forma absolutament arbitrària durant els dies previs a la celebració del referèndum, diversos enviaments postals. Un dels enviaments bloquejats van ser 60.000 exemplars de la revista d'Òmnium Cultural destinats als seus socis. Vegeu Barceló, Mercè. “*Crisis constitucional del Estado...*”. Cit. Pàg. 155.

¹²⁷³ Altre cop fem referència al treball de Mercè Barceló per significar que es van clausurar més de 140 llocs web i es va bloquejar l'accés a llocs web de l'estranger mitjançant la coacció a proveïdors privats d'Internet. El 27 de setembre de 2017, la Guàrdia Civil, sense cap permís o resolució judicial al respecte, va bloquejar les pàgines web de la CUP i de les entitats socials Òmnium Cultural, ANC i Empaperem. Vegeu Barceló, Mercè. “*Crisis constitucional del Estado...*”. Cit. Pàg. 156.

¹²⁷⁴ Així va ser durant la final de la Copa del Rei celebrada el juny de 2016 entre el Barça i el Sevilla a l'estadi Vicente Calderón de Madrid. Finalment el Jutjat núm. 11 del Contenciós Administratiu de Madrid va declarar, mitjançant sentència, que aquesta prohibició era contrària a l'ordenament jurídic. Vegeu Barceló, Mercè. “*Crisis constitucional del Estado...*”. Cit. Pàg. 156.

¹²⁷⁵ Va ser el cas de Santiago Espot, que va ser condemnat pel Jutjat Penal Central de l'Audiència Nacional, mitjançant sentència de 21 de febrer de 2017, per entendre que les xiulades a l'himne espanyol eren una expressió injuriosa pel Rei i innecessària per mostrar el seu desacord amb la situació política del país. Vegeu Barceló, Mercè. “*Crisis constitucional del Estado...*”. Cit. Pàg. 156.

El que fa rellevant tots aquests episodis és que els dies previs a la celebració del referèndum de l'1 d'octubre, la ciutadania –alguns independentistes i altres no– percebien com la defensa pública i explícita d'una determinada opció política podia arribar a comportar denúncies penals, censures i, en definitiva, tot un marc de prohibicions acompanyades de sancions penals i administratives. Aquesta voluntat de repressió de la dissidència pretenia assolir un efecte dissuasiu. És a dir: la maquinària de la repressió –que implicava institucions policials i judicials– s'havia despertat per operar com un fre a la discussió política i a la exhibició pública d'una determinada opció ideològica. Insistim que per efectuar una lectura política i jurídica dels fets, cal tenir present que la celebració d'un referèndum, com es veurà en el capítol posterior, havia deixat de ser delictu amb la LO 2/2005.

13.4.1.3.- *Vulneració del dret a la integritat física.*

Durant el mes de setembre de 2017, l'Estat espanyol va desplegar a Catalunya més de 10.000 policies entre Guàrdia Civil i Policia Nacional que, juntament amb el cos de Mossos d'Esquadra, tenien com objectiu evitar que es celebrés el referèndum. Per a la coordinació del dispositiu policial es va designar a Diego Pérez de los Cobos –germà del qui fou president del Tribunal Constitucional durant bona part del procés sobiranista–, que aleshores exercia com a director de l'oficina de coordinació de la Secretaria d'Estat de Seguretat i coronel de la Guàrdia Civil.

L'1 d'octubre de 2017 no es van poder constituir tots els col·legis electorals que s'havien previst per la realització del referèndum. Xifràvem abans en 250 col·legis. Mentre que els Mossos d'Esquadra van evitar l'obertura de diversos col·legis electorals sense cap incidència, la Policia Nacional i la Guàrdia Civil van fer-ho, com s'ha avançat abans, mitjançant l'ús de la força i la utilització de bales de goma i de gasos lacrimògens contra persones que volien exercir el seu dret a votar. O com remarca Mercè Barceló; si més no, aquestes persones que van ser atacades amb porres, bales de goma i gasos lacrimògens volien exercir el seu dret de reunió i la seva llibertat d'expressió¹²⁷⁶. Més concretament, les accions de la Policia Nacional i la Guàrdia Civil van vulnerar el dret a la integritat física (art. 15 CE) i la prohibició, expressada en l'art. 3 del CEDH, de tractes degradants. La manca absoluta de proporcionalitat entre

¹²⁷⁶ Barceló, Mercè. “Crisis constitucional del Estado...”. Cit. Pàg. 160.

l'actuació policial i l'actitud pacífica de la població assistent als col·legis electorals, ha estat ratificada per observadors internacionals, l'Alt Comissionat per les Nacions Unides i nombrosos informes d'organitzacions no governamentals¹²⁷⁷. També n'és testimoni els molts vídeos que circulen sobre les carregues policials durant la jornada de l'1-O.

Però com defensa Mercè Barceló, aquesta vulneració al dret a la integritat física i la prohibició de tracte degradant, també es dona per la manca d'investigació posterior per part de les autoritats espanyoles, en relació als fets ocorreguts l'1-O¹²⁷⁸. La realitat és que la violència policial desplegada durant la jornada electoral del referèndum de l'1-O va ser de tal desproporció que va suposar una data en la qual l'Estat espanyol va comprometre la seva imatge davant l'opinió pública internacional.

13.4.2.- *Conseqüències polítiques.*

Corria l'any 1923 quan Francesc Cambó va pronunciar una conferència a l'Associació Catalanista de la Barceloneta que va titular *Per la concòrdia*. Anys més tard, aquella conferència es va transformar en llibre, que va titular d'idèntica forma: *Per la concòrdia*¹²⁷⁹. Del llibre ens interessa destacar unes cites que il·lustren perfectament el que havia de venir amb l'efectiva realització del referèndum en un moment on els antecedents historiogràfics reclamaven la seva importància en el taulell de la política. Cal mirar al passat per trobar respostes al present. Cambó escrivia a l'any 1929 que “[...] Espero que no existeixi cap separatista prou candorós per a creure la possibilitat d'obtenir la separació de Catalunya per persuasió, alguna cosa així com el que

¹²⁷⁷ Vegeu, entre d'altres, els següents informes:

-Human Rights Watch: “Spain Police Used Excessive Force in Catalonia” (<https://t.co/0uIOX4typd>).

-Amnesty International: “Spain: Excessive use of force by National Police and Civil Guard in Catalonia” (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/10/spain-excessive-use-of-force-by-national-police-and-civil-guard-in-catalonia/>).

¹²⁷⁸ Mercè Barceló invoca la jurisprudència del TEDH –sentència Monacu i Altres vs. Romania, de 17 de setembre de 2014– que obliga a portar a terme una investigació efectiva, imparcial i exhaustiva, que respecti els principis de contradicció amb l'objectiu d'identificar i castigar als responsables dels tractes degradants. Vegeu, també, sentència Iribarren v. Espanya, de 8 de gener de 2009. Barceló, Mercè. “Crisis constitucional del Estado...”. Cit. Pàg. 160-161.

¹²⁷⁹ Cambó, Francesc. *Per la concòrdia*. Barcelona: Llibreria Catalònia. 1929. Val a dir que aquesta obra va ser objecte d'una resposta per part de Jaume Bofill. Vegeu Bofill, Jaume. *L'altra concòrdia*. Barcelona: Publicacions de la “Revista de Catalunya”. 1930.

s'esdevingué amb la separació de Noruega i Suècia. [...] Mai Espanya no adoptaria l'actitud de Suècia: tota una història en dóna ferma¹²⁸⁰".

Aquesta visió de Francesc Cambó, pronunciada l'any 1923, i en certa mesura oblidada en termes de memòria política, va ser progressivament recuperada per analistes polítics en moments on les tensions territorials fruit de les desavinences entre el Govern de l'Estat espanyol i el Govern de la Generalitat ocupaven bona part de l'agenda política¹²⁸¹. Estem parlant dels anys 1997; anys de plom de la violència d'ETA i del primer govern d'Aznar després de la victòria –o amarga victòria, com s'ha dit en termes periodístics– l'any 1996. La sensació era –i continua sent– que la qüestió territorial a l'Estat espanyol era –i és– impossible de resoldre en termes de debat polític i cal congelar-la o treure-la de l'agenda política durant una o dues generacions mitjançant el recurs de la violència. Per això Cambó invocava la història d'Espanya i deixava entreveure que la resposta de l'Estat espanyol a una possibilitat de secessió sempre seria violenta. La violència a la que es referia Cambó quan comparava la resposta sueca, de naturalesa pacífica, amb el passat hispànic, era d'eficaç instrument de dominació per l'exercici del poder i una eina capaç de dissuadir la tensió del debat sobre qüestions territorials associades a la possibilitat d'autodeterminació externa¹²⁸².

¹²⁸⁰ Cambó, Francesc. *Per la concòrdia...* Cit. Pàg. 112. Cambó fa referència al fet que l'any 1905 havia culminat el procés polític de dissolució de la unió entre Noruega i Suècia, i la consegüent transformació de Noruega en un Estat sobirà i independent. Abans de la dissolució, l'Estat matriu (Suècia) havia entaulat negociacions amb el govern de la regió noruega –el que es va conèixer com les negociacions del Karlstad–, després que el govern regional hagués aprovat, el 7 de juny de 1905, una sort de declaració d'independència. Aquestes negociacions van assolir un punt culminant el 13 d'agost, data de celebració del referèndum. El resultat fou de quasi un 100% de vots a favor de la dissolució. Al govern suec no li va quedar cap altre solució que respectar la voluntat que els noruecs havien expressat en el plebiscit: el 26 d'octubre va acabar reconeixent la seva legítima aspiració a esdevenir una monarquia constitucional independent. Va culminar, així, una separació pacífica i acordada.

¹²⁸¹ Fem referència a l'article titulat "Per la concòrdia" del filòsof Pedro Laín Entralgo a *El País* el 25 d'abril de 1997 que va aparèixer publicat en un moment de aparent bon funcionament de l'Estat de les Autonomies. Cap a l'any 2013 era Francesc-Marc Álvaro qui, des de les pàgines de *La Vanguardia*, recordava el text de Cambó en plena eclosió del procés sobiranista amb un títol significatiu –"Hi ha suecs a Madrid?"– i amb una doble lectura: primera, que Rajoy es feia el suec en la mesura que no estava disposat a escoltar propostes provinents de Catalunya per exercir el dret a decidir i, segona, que de celebrar-se un referèndum Espanya no actuaria com Suècia i reconeixeria la independència de Catalunya per una via pacífica i diplomàtica.

¹²⁸² Per veure els mecanismes de violència organitzada com a forma de control polític vegeu González Fernández, Rafael. "Poder político y violencia organizada en España (1492-1939). A González Fernández, Rafael (ed.) *Violencia colectiva. Estrategias políticas del odio*. Madrid: Catarata. 2018. Pàg. 64 a 179.

13.4.2.1.- “A por ellos”.

La viabilitat d’una resposta violenta per part de l’Estat espanyol semblava improbable dins un marc de convivència europeu. Improbable però no impossible. La retòrica violenta dels líders polítics del Partit Popular esdevenia l’avantsala d’allò que estudiosos del fenomen violent han denominat “*odi sense risc*”: persecució d’una minoria amb escasses o nul·les possibilitats de defensa i amb el recolzament entusiasta, la complicitat o la silenciosa indiferència de la resta de ciutadans¹²⁸³. Analitzem aquesta variable –la violència de l’1-O– en la mesura que va ser un dels aspectes més problemàtics per la tipificació de les conductes dels líders polítics en el delictes de rebel·lió. Si havia hagut violència; aquesta havia estat desplegada per les Forces i Cossos de Seguretat de l’Estat; no pel moviment sobiranista, que havia demostrat sobradament el seu caràcter pacífic i no violent. Per això durant el judici es va arribar a parlar de violència *postmoderna* o de violència *a la inversa*, davant la impossibilitat d’acreditar una violència real i efectiva, capaç de doblegar els ciments de l’Estat per arribar a assolir el control efectiu de Catalunya. Res d’això va passar. El que és innegable és que l’1-O serà recordat, entre d’altres qüestions, perquè va ser una jornada en la qual, efectivament, hi va haver violència. Analitzem, a continuació, en quin sentit i com es va desplegar.

A principis de setembre de 2017, quan els preparatius de l’1 d’octubre anaven avançant i la policia, en el seu afany per trobar el dispositiu del referèndum, veia fracassar les seves intencions; intencions alimentades, tot sigui dit de passada, per govern de Rajoy que assegurava que aquest referèndum no es faria, va sorgir –o potser seria més encertat dir que va ressorgir– aquest fenomen social i polític que el periodista Enric Company de *El País* va descriure perfectament en un article publicat el 23 de novembre de 2017: *a por ellos*.

Enric Company expressava aquest fenomen amb les següents paraules¹²⁸⁴: “[...] *Los entusiastas gritos de “a por ellos” que unas cuantas ciudades españolas*

¹²⁸³ Respecte de la denominació “*odi sense risc*” vegeu González Fernández, Rafael. “Organización estratégica de la violencia y control de la opinión pública durante el Tercer Reich”. A González Fernández, Rafael (ed.) *Violencia colectiva. Estrategias políticas del odio*. Madrid: Catarata. 2018. Pàg. 29. L’autor cita l’obra de Gabriel Jackson, *Civilización y barbarie en la Europa del siglo XX*. Barcelona. Planeta. 1997. Jackson es refereix a les minories jueves i gitanes com a col·lectius minoritaris sobre les quals exercir la violència organitzada sense costos socials.

¹²⁸⁴ Company, Enric. “El mal momento catalan y español”. *El País*. 23 de novembre de 2017.

acompañaron el 25 de septiembre la salida de los contingentes policiales enviados a Cataluña por el Gobierno de Rajoy son probablemente una de las expresiones más significativas de este mal momento español. Son gritos de hostilidad. Luego les han seguido eslóganes igualmente sectarios, igualmente inciviles. Son el resurgir de un anticatalanismo que llevaba bastante tiempo adormecido, desde los años de la Transición, pero que estaba ahí. Si se le azuza, funciona, es de sobras conocido. El anticatalanismo fue descrito hace tiempo como una ideología de masas del nacionalismo españolista. El PP lo sacó de su fondo de armario en 2006 cuando lanzó en toda España la campaña contra el proyecto de Estatuto catalán". Aquest anticatalanisme despertat l'any 2006 arrel de la recollida, per part del PP, de signatures en contra de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, retornava a l'escena política.

Enric Company fa referència a un dels darrers episodis del procés que, per si mateix, té la força i la capacitat de resumir una de les respostes que l'Estat espanyol va oferir a Catalunya: la mobilització d'un anticatalanisme violent que va alimentar un dels *mantres* que el referèndum d'autodeterminació arrossegava d'ençà que el moviment sobiranista català l'havia posat damunt la taula: la confrontació. Aquest episodi –o episodis, atès que van tenir lloc en diverses ciutats de la geografia espanyola– que relata el periodista de *El País* sorgeix a finals del mes de setembre de 2017. Cossos de la Policia Nacional i de la Guàrdia Civil es desplaçaven des de diverses ciutats espanyoles en direcció a Catalunya per tractar d'impedir –o reprimir, com es va veure després– el referèndum d'autodeterminació convocat pel Govern de la Generalitat l'1 d'octubre. Ciutadans d'aquestes diverses poblacions espanyoles acomiadaven les comitives policials amb el crit de "*a por ellos*".

Però que significava, des del punt de vista polític i social, el crit "*a por ellos*"?

El crit "*a por ellos*" no era una expressió menor o no era una expressió qualsevol¹²⁸⁵. Era una proclama política expressada en forma de cançó que responia a la lògica de l'enemic; expressió que com hem vist en capítols anteriors fou teoritzada per Carl Schmitt i va ser filla dels conflictes bèl·lics més sagnants del Segle XX. Com també hem vist va ser assumida pel franquisme i recuperada, per la dreta més extrema, durant la fase final del procés sobiranista. De fet, entre les moltes expressions de

¹²⁸⁵ El líder del PP a Catalunya va utilitzar l'expressió "*a por ellos*" com a crit a partir del qual donar inici a la campanya electoral de les eleccions al Parlament de Catalunya convocades pel 21 de desembre de 2017 pel president del Govern Mariano Rajoy en aplicació de l'article 155 CE. Sobre la utilització d'aquesta expressió vegeu l'article de Suso del Toro. "Vergonya i amargor". *Ara*, 1 de març de 2018.

dirigents del Govern de l'Estat espanyol, líders del PP o C's i periodistes o comentaries de cadenes de ràdio o televisió espanyoles¹²⁸⁶, hi havia una clara voluntat de desplegar la parla del conflicte. Un llenguatge bèl·lic. Una retòrica i un to que demostraven, un cop més, la persistència de la visió política del franquisme vinculada a la confrontació dialèctica entre *ells* i *nosaltres* associada a la dicotomia amic-enemic com a avantsala d'un esclat de violència controlada¹²⁸⁷. *Ells* eren els enemics, els ostes, els diferents; *nosaltres* els defensors de la unitat de la pàtria, perquè la unitat nacional era allò que el referèndum posava en dubte. Aquesta dicotomia amic/enemic estava en la base dels fets que van succeir l'1-O. I el crit “*a por ellos*” era una expressió que reclamava una victòria sense pal·liatius. Inclús més i tot: una humiliació.

13.4.2.2.- *Ruptura sentimental i victòria de la democràcia.*

Francesc-Marc Álvaro afegeix una variable més a l'anàlisi; tal vegada la variable (o variables) política més important de totes: la mental i sentimental. Escriu el periodista de Vilanova i la Geltrú a les planes de la *Revista Serra d'Or* que “[...] Per molta gent, el primer d'octubre va representar una ruptura sentimental, mental i política amb l'Estat espanyol, i també un exercici de dignitat i autoafirmació col·lectives, en contra de la narrativa clàssica del nacionalisme català, que observa la derrota del 1714 com el moment zero d'una victòria posterior, basada en la resiliència, la voluntat de ser i la reconstrucció del país¹²⁸⁸”. Diem que és la variable més transcendental en la mesura que implica una efectiva ruptura amb l'Estat espanyol d'una gran majoria de catalanes i catalans; sobretot dels partidaris d'una República. Certament, la jornada de l'1-O va tenir un fort component sentimental; provocat també per la massiva mobilització en una jornada política que havia estat declarada il·legal pel Tribunal Constitucional. La

¹²⁸⁶ Sobresurten, per la seva gravetat, les paraules del periodista Federico Jiménez Losantos pronunciades el 14 de maig de 2018, cridant a bombardejar Barcelona i titllant Mariano Rajoy de covard per no executar la consigna tenint més de 70.000 policies, 90.000 guàrdia civils i 50.000 soldats perfectament armats per fer-ho.

¹²⁸⁷ Escriu Rafael González Fernández: “[...] Tanto la simbología nacionalista como la introducción de los temores y los miedos respecto a la amenaza de “los otros” constituyen dos ingredientes primordiales para hacer eclosionar –mediante la correspondiente incitación y demagogia política– la violencia colectiva y el fratricidio...”. González Fernández, Rafael. “Historia y psicología social: perspectivas complementarias para un análisis de la violencia colectiva”. A González Fernández, Rafael (ed.) *Violencia colectiva. Estrategias políticas del odio*. Madrid: Catarata. 2018. Pàg. 202.

¹²⁸⁸ Álvaro, Francesc-Marc. “El primer d'octubre. Significats i usos”. *Revista Serra d'Or*. Núm. 706. Octubre 2018. Pàg. 29 a 31.

violència policial i la repressió brutal dels votants, van incrementar el sentiment de ruptura amb el que representava l'Estat espanyol, alhora que aflorava en els votants una sensació de gesta per fer explícita la pèrdua de la por cap a un Estat històricament demofòbic.

Però la lectura política no només s'ha de fer en clau sentimental. Des d'un punt de vista operatiu, el referèndum de l'1-O també va esdevenir l'empenta que el moviment sobiranista català cercava per internacionalitzar el conflicte amb l'Estat espanyol. Fer arribar les demandes –i la resposta del govern espanyol a aquestes demandes– a les cancelleries europees en la recerca d'aliats internacionals pel procés. Certament, els fets de l'1-O també van en aquesta direcció política. Així ho narren dos periodistes que a l'any 2018 van publicar dues de les cròniques més rellevants sobre la part final del procés. Oriol March defineix l'1-O –o més ben dit, la història de l'1-O– com “[...] *un milagro para el independentismo: hubo urnas, hubo votantes y hubo un mandato político. No rotundo, no definitivo, quizás no suficiente para declarar la independencia y llevarla a cabo hasta las últimas consecuencias, pero si un capital incalculable para aquellos que habían empezado el proceso en 2012*¹²⁸⁹”. Aquest darrer –el capital polític que comporta l'1-O– és un dels elements més transcendents de la jornada del referèndum. Però sens dubte, un altre capital és el de les imatges. El relat gràfic que defineix l'1-O, que és el relat gràfic d'una de les respostes brindades per l'Estat espanyol. Tornem a Oriol March: “*El referéndum es también el relato de unas cargas policiales [...] que acompañaran para siempre las imágenes de la jornada. La represión de la Guardia Civil y la Policía Nacional estuvo cerca de provocar la suspensión*¹²⁹⁰”.

Lola García incideix en l'1-O com una jornada en la qual el moviment sobiranista català va guanyar la batalla del relat, la batalla de la imatge pública i la col·locació, de forma definitiva, de la causa catalana en l'agenda europea i internacional. Escriu Lola García que “[...] *El independentismo no solo ha logrado la imagen de la policía requisando urnas, sino también la de los agentes antidisturbios cargando contra personas de todas las edades que pretendían votar*¹²⁹¹”. I afegeix: “*La*

¹²⁸⁹ March, Oriol. *Los entresijos del “procés”*. Madrid: Catarata. 2018. Pàg. 67.

¹²⁹⁰ March, Oriol. *Los entresijos del “procés”*... Cit. Pàg. 67.

¹²⁹¹ García, Lola. *El naufragio*... Cit. Pàg. 179.

mayoría de los corresponsales extranjeros llegados a Barcelona –centenares– han enviado crónicas a sus países que dejan en muy mal lugar al Gobierno de Rajoy¹²⁹²”.

Sens dubte l'elevada participació en un referèndum que no només va ser prohibit en termes jurisdiccionals, sinó també reprimit en termes policials, és una altre de les dades que atorguen una clara dimensió política a la jornada de l'1 d'octubre. En termes polítics la jornada va ser un èxit. Però com veurem en el proper capítol, en la política de la confrontació –és a dir, en la lògica schmittiana– tot èxit de l'adversari reclama una resposta.

13.5.- La Declaració Unilateral d'Independència de Catalunya.

Resulta evident que l'1 d'octubre de 2017 no pot ser analitzat sense referir-se a unes imatges on destaca la violència policial exercida contra ciutadans i ciutadanes que van aplegar-se pacíficament en col·legis electorals per exercir un dret a expressar-se políticament i on destaca, també, la violència verbal contra el moviment independentista i els seus líders polítics. Més i tot, aquesta violència verbal lluny d'aturar-se va anar creixent. Com relata el professor Thomas S. Harrington, l'efecte de l'1 d'octubre provoca en els defensors de la unitat de l'Estat un afany alliçonador on ja no s'amaguen expressions violentes clarament amenaçadores cap a líders independentistes catalans sense cap conseqüència judicial¹²⁹³.

El primer exemple rellevant va venir de la ma del llavors portaveu del PP –i avui líder del partit– Pablo Casado, que el 7 d'octubre de 2018, “[...] va amenaçar de manera obliqua amb la mort del president català Puigdemont, evocant com a l'últim president català que va declarar la independència catalana, Lluís Companys, va morir afusellat en mans d'un escamot franquista¹²⁹⁴”. Més tard, un cop formalitzada la declaració unilateral d'independència i amb mig govern català a l'exili i mig govern empresonat, la vicepresidenta del govern espanyol es vantava “[...] d'haver “decapitat” i “liquidat” el

¹²⁹² García, Lola. *El naufragio...* Cit. Pàg. 179.

¹²⁹³ Harrington, Thomas, S. *Una democràcia cívica en temps autoritaris. Apunts d'un nord-americà sobre el Procés sobiranista de Catalunya*. Maçanet de la Selva: Editorial Gregal. 2018.

¹²⁹⁴ Harrington, Thomas, S. *Una democràcia cívica...* Cit. Pàg. 317.

nacionalisme català fent descavalcar el govern català per la força¹²⁹⁵". Josep Borrell, un dels lideratges més bel·ligerants del PSOE amb el procés parlava de la necessitat de "desinfectar" Catalunya d'independentistes.

Amençar de mort, usar expressions com "decapitar", "liquidar", "desinfectar" per referir-se al sobiranisme català i observar com es procedeix a condecorar els cossos policials que van exercir una violència injustificada contra ciutadans, esdevenen elements que alimenten un discurs que vol fer passar el moviment independentista per un moviment subversiu, de naturalesa violenta i objectius il·legals. Només així s'entén el discurs del Rei Felip VI la nit del 3 d'octubre de 2017. Cap mostra de solidaritat vers al miler de ferits pels Cossos i Forces de Seguretat durant la jornada de l'1 d'octubre. En mig d'aquest clima d'hostilitat cap al moviment sobiranista català, el president de la Generalitat i el Govern estaven cridats a complir les disposicions de les lleis que, precisament, havien servit com a eina per celebrar l'1 d'octubre de 2017. Recordem que la Llei del Referèndum d'Autodeterminació era conscient de la complexitat del que pretenia regular. I que els articles 4.4 i 4.5 esdevenien una guia sobre la interpretació dels resultats. Recordem que "si en el recompte de vots vàlidament emesos n'hi ha més d'afirmatius que de negatius, el resultat implica la independència de Catalunya". En aquesta cruïlla era en la qual es trobava el president de la Generalitat.

13.5.1.- *La declaració suspesa.*

El 10 d'octubre de 2017 es va celebrar una sessió plenària al Parlament de Catalunya amb un ordre del dia que preveia la "compareixença del president de la Generalitat per informar sobre la situació política actual". Aquesta compareixença, de fet, substituïa la compareixença del president de la Generalitat prevista pel dia anterior, 9 d'octubre de 2017, que havia estat suspesa pel TC en la mesura que tenia per objecte valorar els resultats del referèndum¹²⁹⁶. El més rellevant d'aquesta compareixença va ser la necessitat, talment va exposar el president, de fer efectiu el mandat regulat en la pròpia Llei del Referèndum. En aquest sentit, transcriurem les paraules del president per

¹²⁹⁵ Harrington, Thomas, S. *Una democràcia cívica...* Cit. Pàg. 317.

¹²⁹⁶ Ens referim a l'ATC 134/2017, de 5 d'octubre, en virtut de la qual es dictava mesura cautelar en l'admissió a tràmit del recurs d'empara presentat pel Grup Parlamentari Socialista del Parlament de Catalunya el dia 5 d'octubre de 2017.

tal de fer-ne un anàlisi més acurat, en el moment més transcendental de la compareixença¹²⁹⁷:

“[...] Senyores i senyors, amb els resultats del referèndum de l’1 d’octubre passat, Catalunya s’ha guanyat el dret a ser un estat independent i s’ha guanyat el dret a ser escoltada i respectada. [...]”

El sí a la independència ha guanyat unes eleccions per majoria absoluta i dos anys després ha guanyat un referèndum sota la pluja de cops de porra. Les urnes, únic llenguatge que entenem, les urnes diuen sí a la independència. I aquest és el camí que estic compromès a transitar.

Com és conegut, la Llei del referèndum estableix que, dos dies després de la proclamació oficial dels resultats, i en el cas que el nombre de vots del sí hagi estat superior al nombre de vots del no, el Parlament –i cito textualment de la llei, obro cometes– “celebrarà una sessió ordinària per efectuar una declaració formal de la independència de Catalunya, els seus efectes, i acordar l’inici del procés constituent”.

Hi ha un abans i un després de l’1 d’octubre. I hem aconseguit el que ens vam comprometre a fer l’inici de legislatura. Arribats a aquest moment històric, i com a president de la Generalitat, assumeixo, en presentar-los els resultats del referèndum davant de tots votés i davant dels nostres conciutadans, el mandat del poble que Catalunya esdevingui un estat independent en forma de república. (Aplaudiments forts i perllongats)”.

L’article 4.4. de la Llei del Referèndum explicitava que serà el “Parlament de Catalunya, dins els dos dies següents a la proclamació dels resultats oficials per la Sindicatura Electoral”, qui, prèvia celebració d’una sessió ordinària, efectuarà “la declaració formal de la independència de Catalunya” concretant els seus efectes i iniciant un procés constituent. En aquest punt els fets evidenciaven les mancances que havia tingut el referèndum i les dificultats per poder complir una llei que havia estat anul·lada pel Tribunal Constitucional. No havien existit resultats oficials proclamats per la Sindicatura Electoral en la mesura que aquesta mai s’havia arribat a constituir en virtut de la severitat de l’ATC 126/2017 que imposava multes diàries de fins a 12.000

¹²⁹⁷ Vegeu Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Sessió 43, dimarts 10 d’octubre de 2017. Pàg. 7 i 8.

euros. Això havia permès guanyar, políticament parlant, nou dies, atès que la norma fixava dos dies des de la proclamació oficial dels resultats del referèndum.

Tanmateix, la Llei del Referèndum no deia res sobre les modalitats que podia tenir la Declaració d'independència feta pel Parlament de Catalunya, amb la qual cosa el president i el Govern tenien un cert marge de discrecionalitat sobre la interpretació de la norma. Va ser en aquest sentit que el president, atesa la complexitat de la situació política i el fet que la norma que servia de base estigués anul·lada pel TC, es va permetre improvisar una declaració unilateral d'independència que, un cop proclamada, en va demanar la suspensió dels efectes. Vegem-ho:

“[...] El Govern i jo mateix proposem que el Parlament suspengui els efectes de la declaració d'independència per tal que les properes setmanes emprenguem un diàleg sense el qual no és possible arribar a una solució acordada”.

Per Antoni Bayona, difícilment poder atorgar-se a aquesta declaració el valor formal d'una declaració d'independència atesa l'ambigüitat de les paraules del president, així com la manca de formalisme: no és un acte parlamentari que pugui considerar-se una declaració unilateral d'independència pronunciada per un Parlament¹²⁹⁸. Es tractava d'una compareixença del president en el marc d'un debat parlamentari per donar compte de l'actualitat de la situació política del moment. Mancada, doncs, de valor jurídic i polític formal, la compareixença del president de la Generalitat s'ha d'analitzar dins d'un context de molta complexitat política marcat per uns esdeveniments amb forta càrrega emocional: referèndum de l'1-0, càrregues policials contra els votants, violència institucional en els col·legis electorals, vaga del 3-0, discurs del Rei, empresonament de líders del moviment independentista i activació, en paral·lel, dels mecanismes de l'article 155 CE.

¹²⁹⁸ Antoni Bayona ho argumenta així: “[...] *Por de pronto, se pronunciaron en un discurso, es decir, no formaban parte de un acto parlamentario que expresara la voluntad de la Cámara, como debía ser según lo establecido en el artículo 4 de la ley del referéndum de autodeterminación. Además, parece existir una contradicción entre las dos partes de su contenido. En la primera se manifiesta la voluntad de que Cataluña sea un Estado independiente. El verbo traducido por “sea” corresponde en catalán a esdevingui, la palabra utilizada por el presidente de la Generalitat y que hace referencia a algo que aún no es. También se podría traducir por “llegue a ser” o “se convierta”. En la segunda parte, en cambio, se propone al Parlamento que deje en suspenso los efectos de lo que se acaba de declarar, para que se pueda abrir un dialogo con el Estado.*

Calculada o no, hay demasiada ambigüedad en estas frases como para concluir que se trata de una declaración de independencia. No puede serlo, porque le falta la forma (no es un acto parlamentario) y porque el Parlamento no puede declarar en suspenso algo sobre lo que no se ha pronunciado”, Bayona, Antoni. No todo vale... Cit. Pàg. 299-300.

13.5.2.- *La declaració efectiva no publicada.*

El diàleg que va demanar el president de la Generalitat amb l'Estat espanyol és el que es va iniciar amb els mecanismes jurídic-constitucionals inherents a l'aplicació de l'article 155 CE i sobre els que parlarem en el proper capítol. La mateixa nit del 10 d'octubre, densa en quan a esdeveniments i sentiments polítics, va intervenir el president del Consell d'Europa, Donald Tusk. Aquest, servint-se de la seva posició institucional i de la seva condició de membre d'una minoria nacional, va demanar públicament obrir vies de diàleg i abandonar l'ús de la força per resoldre conflictes de naturalesa democràtica. El missatge de Donald Tusk anava dirigit als dos presidents, el de la Generalitat i el de l'Estat espanyol.

Durant aquells dies es va especular sobre una mediació internacional, desitjada per la Generalitat de Catalunya i rebutjada per l'Estat espanyol. Van sortir noms, un dels quals fou el del mateix Donald Tusk. Un altre va ser el del Lehendakari Íñigo Urkullu. És coneguda avui la intervenció de persones que van fer les funcions de mediació entre els dos governs. Aleshores, com hem dit, aquests noms s'inscrivien en el desig que personalitats rellevants de l'escena política nacional i internacional accedissin a desenvolupar la funció d'intermediaris d'un conflicte que s'anava tensionant a mesura que es succeïen els esdeveniments. No hi va haver resposta. O si va existir algun intent; aquest encara avui no ha transcendit, més enllà del que va declarar el Lehendakari Íñigo Urkullu durant del procés penal davant el Tribunal Suprem en la causa general contra l'independentisme català.

Seguint amb la cronologia dels fets, els dies 26 i 27 d'octubre es van celebrar dos plenaris al Parlament de Catalunya motivats, bàsicament, per debatre sobre l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya i els seus possibles efectes¹²⁹⁹. Pel que aquí interessa, el més rellevant dels dos va ser el celebrat el dia 27 d'octubre. Aquell dia la presidenta del Parlament –i no el president de la Generalitat, com va succeir el 10 d'octubre–, Carme Forcadell, va procedir a llegir, abans de ser votada, la tercera de les tres resolucions presentades pels grups parlamentaris; concretament la presentada pels grups de Junts pel Sí i les CUP i denominada “Declaració dels representants de

¹²⁹⁹ Vegeu els debats parlamentaris a Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Sessió 44 (primera reunió), dijous 26 d'octubre i Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Sessió 44 (segona i darrera reunió), divendres 27 d'octubre de 2017.

Catalunya” i “Procés constituent”. Seguiment transcriurem la part de la resolució que fou llegida d’acord al tenor literal que consta al Diari de Sessions del Parlament¹³⁰⁰:

“[...] En virtut de tot l que s’acaba d’exposar, nosaltres, representants democràtics del poble de Catalunya, en el lliure exercici del dret d’autodeterminació, i d’acord amb el mandat rebut de la ciutadania de Catalunya.

Constituïm la república catalana, com a estat independent i sobirà, de dret, democràtic i social.

Disposem l’entrada en vigor de la Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la república.

Iniciem el procés constituent, democràtic, de base ciutadana, transversal, participatiu i vinculant.

Afirmem la voluntat d’obrir negociacions amb l’Estat espanyol, sense condicionants previs, adreçades a establir un règim de col·laboració en benefici de les dues parts. Les negociacions hauran de ser, necessàriament, en peu d’igualtat.

Posem en coneixement de la comunitat internacional i les autoritats de la Unió Europea la constitució de la república catalana i la proposta de negociació amb l’Estat espanyol.

Instem la comunitat internacional i les autoritats de la Unió Europea a intervenir per aturar la violació de drets civils i polítics en curs, i a fer el seguiment del procés negociador amb l’Estat espanyol i a ser-ne testimonis.

Manifestem la voluntat de construcció d’un projecte europeu que reforci els drets socials i democràtics de la ciutadania, així com el compromís de continuar aplicant, sense solució de continuïtat i de manera unilateral, les normes d’ordenament jurídic de la Unió Europea i les de l’ordenament de l’Estat espanyol i de l’autonòmic català que transposen aquesta normativa.

Afirmem que Catalunya té la voluntat inequívoca d’integrar-se tant ràpidament com sigui possible a la comunitat internacional. El nou estat es compromet a respectar les obligacions internacionals que s’apliquen actualment en el seu territori i a continuar sent part dels tractats internacionals dels quals és part el Regne d’Espanya.

Apel·lem als estats i a les organitzacions internacionals a reconèixer la república catalana com a estat independent i sobirà.

¹³⁰⁰ Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Sessió 44 (segona i darrera reunió), divendres 27 d’octubre de 2017. Pàg. 28.

Instem el Govern de la Generalitat a adoptar les mesures necessàries per fer possible la plena efectivitat d'aquesta declaració d'independència i de les previsions de la Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la república.

Fem una crida a tots i cadascun dels ciutadans i ciutadanes de la república catalana a fer-nos dignes de la llibertat que ens hem donat i a construir un estat que tradueixi en acció i conducta les aspiracions col·lectives.

Assumim el mandat del poble de Catalunya expressat en el referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre i declarem que Catalunya esdevé un estat independent en forma de república”

I a continuació votarem la part resolutiva d'aquesta proposta de resolució [...]”.

Acte seguit la presidenta del Parlament va procedir a elaborar un recompte de vots, per la qual cosa va declarar aprovada la resolució presentada pels grups de Junts pel Sí i les CUP denominada “Declaració dels representants de Catalunya” i “Procés constituent” per 70 vots a favor, 10 vots en contra i 2 vots en blanc.

Des del punt de vista jurídic, la declaració va suscitar dubtes des d'un bon inici. Si bé des del punt de vista formal, aquesta declaració feta per un Parlament democràticament escollit expressava clarament la voluntat de Catalunya d'esdevenir un estat independent i sobirà en forma de república, podia assolir cert valor polític; des de l'òptica del dret, com s'ha avançat, l'actuació parlamentària suscitava més dubtes. D'entrada, el major dubte era l'efectivitat que se li volia donar. O dit d'una altre manera: es dubtava de l'efectivitat de la declaració en la mesura que aquesta mai va arribar a ser objecte de publicació en el diari oficial de la Generalitat de Catalunya. Queda clar, doncs, que aquesta no va arribar a tenir cap efectivitat jurídica. Però: i política?

Més enllà de la lectura o anàlisi que es puguin fer els historiadors quan hi hagi suficient perspectiva històrica, el que resulta evident és que cap Estat va recolzar la declaració unilateral d'independència ni cap país va reconèixer la República catalana recent declarada¹³⁰¹. Malgrat que el fets que vindran després –exili de líders polítics independentistes, ordres de detenció internacional, euro ordres instades i després

¹³⁰¹ Per una crònica crítica del procés i la voluntat d'assolir una dimensió internacional, vegeu González Vega, Javier A. ““Escolta món”: la “dimensión exterior” del “procés” des de la perspectiva del derecho internacional y europeo””. *Diálogos jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*. Núm. 4. 2019. Pàg. 121 a 148.

retirades, etc.— ajudaran a internacionalitzar el procés, el cert és que la intervenció de la justícia penal i l'empresonament dels líders independentistes que no van marxar a l'exili, eclipsaran els avenços de la causa catalana més enllà de la crisi viscuda a l'Estat espanyol.

13.5.3.- *L'exercici de la política en el marc de l'alegalitat*¹³⁰².

L'antecedent que està en la memòria del moviment sobiranista català al procedir a declarar unilateralment la independència són diversos. Escriu Joan Ridao que aquest mètode té quatre antecedents destacats: Lituània, Estònia, Letònia i Ucraïna¹³⁰³. Però també podríem citar com a referent el de Kòsovo. I no pel procés kosovar en sí mateix, sinó per la Opinió de la Cort Internacional de Justícia de 2010; una opinió que va propulsar el reconeixement internacional de Kosovo a partir d'una declaració unilateral d'independència¹³⁰⁴. La transcendència de la opinió consultiva —molt en la línia de la doctrina del Quebec— té un primer punt clau que hauria pogut ser d'aplicació al cas català: el reconeixement internacional de Kosovo no necessitava d'un acord previ entre aquest i Sèrvia. O sigui: l'acord entre Estat matriu i futur Estat deixava de ser un requisit indispensable pel reconeixement internacional del nou Estat. Dit d'una altre manera: s'acceptaven en el dret internacional públic processos de secessió d'un ens subestatal en contra de la voluntat d'un Estat matriu. Aquí estava una de les claus del procés: la unilateralitat.

Altres aspectes rellevants de la opinió consultiva era que la referida DUI, ja fos proclamada per via parlamentària o mitjançant referèndum, no tenia l'empara del dret internacional. Però tampoc n'era contrària. Era *alegal*, però no il·legal. *Alegal* en el sentit que ni havia estat reglamentat ni havia estat prohibit. Ergo: era vàlida perquè no estava prohibida. Diu Xavier Pons Ràfols que des de la perspectiva de la legalitat internacional la secessió d'una part del territori d'un Estat no és que sigui una qüestió, *per se*, ni legal ni il·legal, ni legítima ni il·legítima; el que veritablement importa al dret

¹³⁰² Cal deixar clar que el mot *alegal*, segons el Diccionari jurídic català de l'IEC, significa “que no és regulat ni prohibit per la legislació vigent”.

¹³⁰³ Ridao, Joan. *El derecho a decidir...* Cit. Pàg. 143.

¹³⁰⁴ Em refereixo a la Opinió consultiva de la Cort Internacional de Justícia sobre la conformitat amb el dret internacional de la declaració unilateral d'independència relativa a Kosovo, de 26 de juliol de 2010.

internacional és el resultat exitós de la secessió¹³⁰⁵. I sobre aquest aspecte també parlava la Opinió de la Cort Internacional de Justícia, al determinar que la validesa d'una DUI dependrà de que aquesta hagi estat pronunciada en un context d'absència de violència¹³⁰⁶. Certament, a jutjar per l'èxit al que feia referència Xavier Pons Ràfols, la declaració parlamentària havia estat fallida.

Un altre paral·lelisme que podia ser utilitzat en el procés català és el fet que els autors de la declaració unilateral d'independència (109 membres del Parlament kosovar) en cap moment violaven el marc constitucional dins el qual es produeix aquesta declaració d'independència perquè al produir-se, els polítics no es troben lligats per les regles del joc constitucional. Al contrari: aquests polítics actuen com un veritable i efectiu poder constituent, emparats per la capacitat i la legitimitat que els confereix la seva condició de representants del poble de Kosovo. L'apartat 105 de la resolució deixa clar que aquells diputats del Parlament kosovar que van aprovar la declaració d'independència no albiraven cap esperança ni intencionalitat que la declaració desplegués els seus efectes dins el marc jurídic creat per aquell parlament sinó que anaven molt més enllà; situant els efectes de la declaració en un marc jurídic encara per concretar. Una de les diferències entre el supòsit kosovar i el català és els processos penals engegats contra els líders independentistes catalans i l'amenaça de suspensió de l'autonomia via article 155 CE; elements que condicionen la viabilitat de la declaració parlamentària i els efectes que aquesta pogués tenir en el món del dret.

Finalment la *Opinió* la Cort de Justícia es posicionava sobre un dels arguments més utilitzats –de fet utilitzat en el mateix procediment tal i com diu la pròpia resolució– per tal d'oposar-se a la declaració unilateral de Kosovo: la protecció de la integritat territorial dels Estats. Aquest argument no pot ser utilitzat per un Estat en contra de la secessió d'una part del seu territori. A no ser –i això resulta una excepció a la regla principal– que a resultes de la secessió, el territori escindit acabi integrant-se en un Estat ja existent. No és, òbviament, el cas català. L'apartat 80 de la resolució recorda que, si bé és cert que el principi d'integritat territorial dels Estats esdevé un element molt important de l'ordenament jurídic internacional fins al punt que està consagrat a

¹³⁰⁵ Pons Ràfols, Xavier. *Cataluña: derecho a decidir...* Cit. Pàg. 87.

¹³⁰⁶ El punt 81 de la Opinió deixa clar que el Consell de Seguretat havia condemnat les declaracions unilaterals d'independència de Rhodesia del Sud, Chipre septentrional i la República Spska perquè aquestes anaven acompanyades de l'ús il·legítim de la força o d'infraccions greus de les normes del dret internacional general.

l'article 2, paràgraf quart, de la Carta de Nacions Unides¹³⁰⁷ i rep un desenvolupament interpretatiu en la resolució 2625 (XXV)¹³⁰⁸; aquest principi, com s'ha dit, és aplicable als Estats quan es relacionen entre ells i no quan l'Estat es relaciona amb una part del seu territori. La resolució 2625 –tal i com cita la mateixa Cort– enumera una sèrie d'obligacions dels Estats entre les quals destaca, precisament, aquesta: no violar la integritat territorial d'altres Estats sobirans.

Per acabar direm que fins aquí hem analitzat com la celebració d'un referèndum i la declaració unilateral d'independència sense l'ús de la violència per part d'un Parlament van ser conductes despenalitzades. El dret penal no havia d'entrar a valorar actuacions que, per la seva dimensió pacífica i democràtica, havien de formar part de l'esfera de la política. En aquest apartat també hem vist com una DUI en absència de violència quedava dins el marc de l'*alegalitat*: ni estava regulada ni estava prohibida. La seva efectivitat, doncs, quedava dins l'àmbit de la política. La política –i no el dret– és el cànon que marca la idoneïtat d'una conducta, allò li atorga validesa en funció del seu grau d'acceptació popular; acceptació que ha de venir referendada a les urnes. Per això els processos d'independència, un cop proclamats, han d'haver estat validats en un referèndum posterior. És, doncs, la democràcia el que atorga efectivitat a una decisió política.

¹³⁰⁷ Diu aquest article 2, paràgraf 4art, el següent: “*Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*”.

¹³⁰⁸ Aquesta resolució porta per títol: “*Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*”. Sobre aquesta resolució -concreta la Cort Internacional de Justícia en el punt 80 de la resolució- que l'Assemblea General va reiterar el principi mitjançant el qual els Estats, en les seves relacions internacionals, s'abstindrien de recórrer a l'amenaça o a l'ús de la força contra la integritat territorial o la independència política de qualsevol altre Estat. Per la qual cosa, resulta evident que en cap cas és aplicable el principi en qüestió a les relacions internes de l'Estat amb una de les seves regions o nacions.

CAPÍTOL 14.

Tardor de 2017. Les conseqüències de la ruptura.

Des del seu inici, el procés sobiranista català estava cridat a ser afrontat des de l'Estat espanyol, a partir dues opcions estratègiques: (1) negociar-hi per tal de neutralitzar-lo políticament i (2) combatre'l en un terreny aliè a la política per liquidar-lo políticament. La primera opció, com hem vist, va ser l'explorada pel Canadà i el Regne Unit. La segona és patrimoni exclusiu de l'Estat espanyol. La primera opció no tenia costos polítics, ni institucionals ni socials. Més i tot: la democràcia sortia reforçada d'un repte polític de primera magnitud. La segona opció comportava una sèrie de costos polítics, institucionals i socials de primer ordre en la mesura que per traslladar un problema polític a l'àmbit judicial per assegurar la seva liquidació, abans cal preparar el terreny. Primer, com s'ha vist que va succeir l'any 2012, cal iniciar un procés de politització de la justícia com a pas previ per judicialitzar la política¹³⁰⁹. En el trànsit d'un estadi a un altre, cal inventar un relat de criminalització del moviment que es busca reprimir i assumir que en aquesta estratègia es trencarà el principi de separació de

¹³⁰⁹ L'informe GRECO (Grup d'Estats Contra la Corrupció) del Consell d'Europa, fet públic el 3 de gener de 2018, que té per objecte analitzar diversos paràmetres relatius a l'efectivitat de la lluita contra la corrupció, reflecteix la manca de transparència i la discrecionalitat dels nomenaments del Consell General del Poder Judicial, òrgan de govern dels jutges i jutgesses, el qual considera fortament polititzat. Vegeu <https://www.coe.int/en/web/greco/-/spain-publication-of-an-interim-compliance-report-of-fourth-evaluation-round>.

poders¹³¹⁰. Com va escriure Umberto Eco “tenir un enemic és important no només per definir la nostra identitat; sinó per procurar-nos un obstacle a partir del qual mesurar el nostre sistema de valors¹³¹¹”.

És evident que tot això s’ha produït a l’Estat espanyol a l’hora de combatre en el terreny de les sales de justícia un problema que requeria, sobretot i per damunt de tot, parlamentar. Hauria d’haver estat el Parlament i les Corts Generals l’àgora des d’on canalitzar de debat i la formulació de propostes polítiques per trobar una sortida a les aspiracions catalanes. Però com hem vist en apartats anteriors d’aquest treball, l’estratègia de la contaminació narrativa d’una legítima aspiració política no ha estat una conseqüència aïllada o una derivada fruit de l’atzar. A parer nostre, aquesta ha estat una estratègia intencionada que les elits dirigents de l’Estat espanyol han buscat des d’un inici, probablement sense calcular-ne els costos. O dit amb altres paraules, des del primer moment en què resorgeix el problema de l’encaix de Catalunya dins l’Estat espanyol i s’intenta una reforma de l’Estatut per dissenyar un marc constitucional que pugui atendre les principals demandes de la societat catalana del Segle XXI; d’aquest pacte se’n fa un agre debat polític en contra de la Comunitat que reclama una major quota d’autogovern. A partir d’aleshores, la perspectiva política del problema cedeix el seu espai de debat en l’arena política i es transforma en un plet judicial en contra d’aquella Comunitat¹³¹². La Comunitat passa a esdevenir l’enemic a vèncer.

Si ens preguntem quina ha estat la resposta de l’Estat espanyol al problema territorial –legítim en una democràcia plurinacional com l’espanyola, si és que ens creiem que la democràcia espanyola és plurinacional– desplegada d’ençà que Catalunya

¹³¹⁰ Aquest plantejament és el que es deriva de les conclusions del Primer Congrés Català en Defensa de l’Estat de Dret. Vegeu www.congresdefensaestatdedret.cat/wp-content/uploads/2018/05/conclusions-primer-congres-defensa-estat-de-dret.pdf.

¹³¹¹ Eco, Umberto. *Construir al enemigo*. Barcelona: Lumen. 2012. Pàg. 14-15.

¹³¹² En aquest sentit l’episodi més recordat i que defineix per ell mateix la perversió del debat polític en una forma de criminalització de l’adversari és l’episodi de la recollida de signatures dels líders i dirigents del Partit Popular en contra de Catalunya. Vegis que diem que la recollida no va ser contra la reforma de l’Estatut; sinó contra Catalunya segons imatges que van circular per sol·licitar dels ciutadans i ciutadanes d’arreu de l’Estat espanyol signatures sota el lema “*Todos tenemos derecho a opinar*”. En aquest sentit, el matí del 25 d’abril de 2006, Mariano Rajoy, aleshores líder de l’oposició, presentava al Congrés dels Diputats quatre milions de signatures a partir de les quals demanava que el referèndum que Catalunya havia de fer sobre l’Estatut (i que preveu, com hem vist en altres capítols, la pròpia Constitució) fos un referèndum en el qual participés tot l’Estat espanyol. Vegeu el titular de política d’*El País* de 25 d’abril de 2006: “*Rajoy presenta en el Congreso cuatro millones de firmas por un referèndum sobre Cataluña*”. La pregunta que segons el PP s’hauria d’haver-se formulat a tot l’Estat espanyol era: *¿Considera conveniente que España siga siendo una única nación en la que todos sus ciudadanos sean iguales en derechos y obligaciones, así como en el acceso a las prestaciones públicas?*

ha buscat una sortida a una demanda impulsada per una gran majoria social i política en favor de l'exercici del dret a decidir, direm que s'assembla molt a la resposta que durant molts anys l'Estat espanyol va utilitzar contra un dels altres problemes, aquest d'una gravetat molt més extrema i continuada, com va ser la violència terrorista d'ETA. Malgrat que no entrarem aquí a analitzar quina va ser la resposta per part de l'Estat per fer front a la violència terrorista, sí que direm que en termes generals, els fonaments sobre els quals es va bastir l'estratègia de lluita contra el terrorisme d'ETA han estat i són els mateixos fonaments utilitzats per lluitar contra el moviment sobiranista català. Sobretot d'ençà que aquest va fer explícita la voluntat de celebrar un referèndum sobre la independència de Catalunya en el que seria l'exercici unilateral del dret a decidir. Segons el professor Javier Ignacio Garcia, la lluita política contra el terrorisme d'ETA es va construir sobre la base dels següents pilars¹³¹³:

- L'objectiu de l'Estat era la derrota policial i judicial d'ETA i la seva desaparició com a grup terrorista sense concedir-li cap paper polític.
- Tractament com a organització delictiva i no com a interlocutor al mateix nivell que l'Estat espanyol.
- Consideració de l'entorn polític/econòmic d'ETA com una part del mateix conglomerat terrorista i, en conseqüència, persecució policial i judicial.
- Negació, per tant, del conglomerat de la seva condició d'interlocutor legítim evitant la seva presència en les institucions i facilitant el seu rebuig social mentrestant no rebutgés l'ús de la violència.
- Recerca del major acord polític en la lluita antiterrorista, sobretot en les dues forces polítiques espanyoles majoritàries (PP-PSOE).
- Aïllament i persecució internacional (oficial i per l'opinió pública), en la recerca del reconeixement d'ETA com un grup terrorista i no com un moviment d'alliberament nacional.
- Increment de la cooperació internacional en la acció policial i judicial.

¹³¹³ Vegeu Garcia, Javier Ignacio. El final de ETA: ¿Lucha contra el terrorismo o resolución del conflicto? *UNISCI Discussion Papers*. Núm. 13, gener de 2007.

Antoni Batista ha escrit que el laboratori basc de la criminalització de l'independentisme no és un fenomen nou¹³¹⁴. Es remunta al pacte de Lizarra-Garazi, signat el 12 de setembre de 1999, davant la perspectiva que l'independentisme basc fos capaç de presentar una força política amb atractiu electoral. És llavors quan neix la doctrina “tot és ETA” que va afectar de ple a l'esquerra abertzale i va provocar, entre d'altres, el tancament des dos diaris, Egin i Egunkaria, per tenallar la llibertat d'expressió. Com apunta Batista, la limitació de drets fonamentals va ser una de les principals conseqüències que va comportar aquesta estratègia política. Però la llibertat d'expressió no va ser l'únic dret fonamental que es va veure vulnerat. Els principis d'inviolabilitat parlamentària i d'autoregulació de les cambres, també van ser principis afectats per la deriva de criminalització del moviment abertzale.

El mateix ha succeït amb el moviment independentista català: els drets polítics inherents a la condició de parlamentaris s'han vist constantment lesionats per les actuacions del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem, talment ho han estat els principis de participació política, llibertat d'expressió i llibertat ideològica, que no només han afectat als principals líders polítics del procés; també han afectat a civils, líders d'associacions i veïnals i, fins i tot, alcaldes i alcaldesses. L'objectiu, com explica Antoni Batista, resulta evident: “[...] L'experiment basc de la criminalització de la dissidència va començar pel principi de la comunicació: les regressions democràtiques que van implementar les noves dretes, dures però de disseny, acostumen a provar si poden restringir llibertats però sense danys col·laterals¹³¹⁵”. Antoni Batista defineix aquest fenomen com “la inversió de la violència”. És a dir: mostrar la violència policial de l'1 d'octubre, barrejar-la amb episodis concrets d'altres manifestacions pacífiques però multitudinàries, i acusar els líders del procés dels delictes de rebel·lió i sedició. Associar el procés a la violència és molt necessari per a la seva criminalització, escriu Batista¹³¹⁶.

¹³¹⁴ Vegeu el reportatge signat per Antoni Batista i publicat al diari *Ara* el 14 d'abril de 2017 “El laboratori basc de la criminalització de l'independentisme”.

¹³¹⁵ Batista, Antoni. “L'experiment basc-català d'inversió de la violència”. *Ara*, 7 de maig de 2019.

¹³¹⁶ Batista, Antoni. “L'experiment basc-català...”. Cit. Batista tanca el seu article a l'*Ara* amb la següent reflexió que evidencia fins a quin punt la dreta ha optat per combatre l'independentisme català amb les mateixes eines que ho va fer amb el combat contra el terrorisme d'ETA: “[...] la llefiscosa comparació entre els presos catalans i els violadors i corruptes demostra que efectivament això és el que pretenen les dretes i ultradretes que ho han instigat des que van decidir que la perversió dels mitjans –la violència– pervertia els fins –l'independentisme–: tot era ETA”.

Aquest és un dels plantejaments d'aquest últim capítol de la tesi: analitzar la culminació de la transformació del procés sobiranista en una causa penal. Però per arribar a aquesta situació se'ns fa necessari veure de quina manera l'Estat espanyol va respondre quan el procés va arribar a un dels seus punts culminants: el referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017 i la posterior declaració unilateral d'independència formulada en seu parlamentària el 27 del mateix mes i any; punt culminants que en la seva vessant jurídica hem analitzat en el capítol anterior. Analitzarem a continuació com la resposta de l'Estat espanyol a un dels moments culminants del procés, quan aquest assoleix una clara postura unilateral i no li queda cap altre escenari polític que situar-se extramurs de l'ordenament jurídic espanyol, té una doble vessant: (1) passar de la justícia constitucional, que s'ha anat donant al llarg del procés, a la justícia penal i (2) activar la via política. Després de molts anys d'absència irromp en el procés una via constitucional que mai abans s'havia portat a terme: l'article 155 CE.

14.1.- El trànsit de la justícia constitucional a la justícia penal. La resposta del Tribunal Constitucional davant la ruptura.

Les dues lleis –la 19/2017 del referèndum d'autodeterminació i la 20/2017, de transitorietat jurídica–, a més dels dos decrets –el 139/2017 de convocatòria del referèndum i el 140/2017 de normes complementàries– van tenir una ràpida resposta del govern de l'Estat espanyol: impugnació davant del Tribunal Constitucional amb invocació, en tots els cassos, de l'article 161.2 CE, fet que tornava a posar al Govern de la Generalitat i al Parlament en una posició de complicada gestió política. Les conseqüències més immediates les hem analitzat en el capítol anterior; ara analitzarem la resposta del Tribunal, el parer del qual queda perfectament explicat en les dues sentències que resolen els recursos d'inconstitucionalitat de les lleis: la STC 114/2017 i la STC 124/2017. Per altra banda, el Tribunal també declara la inconstitucionalitat dels dos decrets abans dits a partir de les SSTC 121/2017 i 122/2017. No obstant això, aquestes no seran objecte d'anàlisi en la mesura que per declarar la inconstitucionalitat dels Decrets, el TC hi dedica un únic fonament jurídic en el qual es remet a lo fonamentat i resol pel mateix Tribunal en la STC 114/2017.

No farem referència als motius d'inconstitucionalitat que es circumscriuen a qüestions de procediment parlamentari; qüestions que també van ser motiu de debat però que en aquest punt no ens interessin. Per tancar aquest apartat de l'estudi, hi ha altres resolucions del Tribunal Constitucional que també mereixen ser analitzades. Com veurem a continuació, l'ATC 123/2017, estimatori de l'incident d'execució de la STC 259/2015, en relació a determinats acords adoptats per la Mesa i el Ple del Parlament en data 6 de desembre de 2017, és un clar exemple d'utilització de la Constitució com a eina delimitadora del debat polític. Però començarem per l'ATC 126/2017, de 20 de setembre, a partir del qual es repeteix la divisió en el sí del Tribunal, pel que fa a les noves prerrogatives atorgades per la Llei Orgànica 15/2015.

14.1.1.- *La desnaturalització del Tribunal Constitucional. ATC 126/2017.*

Vam veure en el capítol anterior com l'ATC 126/2017, de 20 de setembre, mitjançant el qual el TC acordava la imposició de multes coercitives, en raó de 12.000 euros diaris, als membres designats de la Sindicatura electoral de Catalunya havia comportat la formulació de dos vots particulars discrepants amb el sentit de la interlocutòria. Els formulàvem els magistrats Juan Antonio Xiol Rios, Fernando Valdés Dal-Re i la magistrada Maria Luisa Balaguer Callejón. Els vots particulars no posen en dubte la constitucionalitat de les multes coercitives atès que ja havia estat conformada pel propi TC, però sí la forma de portar a terme la sanció en íntima connexió amb el que era i és la funció de la jurisdicció constitucional¹³¹⁷. Volem tornar ara sobre aquesta qüestió atès que, com hem explicat al llarg del treball, la desnaturalització del TC ha estat una de les conseqüències de la judicialització de la política.

La complexa situació política provocada pel procés sobiranista en la qual s'emmarquen els fets, poden situar el TC en la representació d'un paper que desdibuixa –diu el Tribunal– la seva naturalesa primària com a òrgan jurisdiccional el qual se li confereix en exclusiva l'exercici de la funció jurisdiccional constitucional. És funció del TC la interpretació i l'actualització de la CE, però no és una funció inherent a la jurisdicció constitucional donar resposta a la proliferació exacerbada de procediments

¹³¹⁷ “[...] *La finalidad de este voto particular es poner de manifiesto las dudas que mantuvimos en la deliberación del Pleno, sobre la adecuación de la imposición de multas coercitivas acordados en este Auto. Estas dudas están vinculadas a (i) la propia naturaleza de la jurisdicción constitucional y (ii) al tipo de obligación cuyo cumplimiento puede forzarse mediante multas coercitivas*”. ATC 126/2017. Vot particular. FJ 1.

d'execució que s'emmarquen en un contenció de naturalesa política¹³¹⁸. De fer-ho, d'entrar en la dinàmica d'execució que imposa l'Estat a partir de la impugnació sistemàtica de resolucions de les institucions catalanes, el TC pot acabar assumint una funció més ordinària que constitucional. Aquest circumstància, sumada a la constant tramesa d'actuacions al Ministeri Fiscal per provocar la tramitació de querelles criminals, contribueixen al desgast de la institució i minven la seva *auctoritas*.

En aquest sentit, el propi TC invoca el dictamen 827/2015, de 10 de març de 2017 de la Comissió de Venècia sobre la reforma del Tribunal operada amb la Llei Orgànica 15/2015, en el sentit que la Comissió: “[...] *manifestó su preocupación por la asunción plena de las facultades de ejecución previstas en la Ley Orgánica por parte del Tribunal Constitucional, y en particular por la definición de multas coercitivas como instrumento garante de la ejecutividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional*” (ATC 126/2017, FJ 3). Certament, les multes coercitives ni semblen procedents ni adequades.

La manca de procedència vindria donada, a parer nostre, perquè per restablir l'ordre constitucional pertorbat pels membres de les sindicatures, hauria estat suficient la declaració de nul·litat de les seves actuacions en la mateixa interlocutòria que resolvia l'incident d'execució. No hi havia necessitat de recórrer a multes coercitives. El fet que el TC opti per la imposició de severes multes coercitives per assolir el mateix objectiu de fer desaparèixer del món del dret aquelles possibles resolucions o actuacions de les sindicatures electorals fa que l'ATC 126/2017 revesteixi una extraordinària contundència que va més enllà d'evitar actuacions contràries a dret. Efectivament, la imposició de multes coercitives de 12.000 euros diaris o 6.000 euros diaris transformen doten la resolució d'un marcat caràcter “preventiu” i exemplaritzant”, que com observa Gerard Martín, “es constitueix en una mena d'avertiment seriós per a qualsevol actuació futura que es pugui interpretar contrària¹³¹⁹” a les resolucions del TC.

La manca de proporcionalitat de les multes coercitives va en relació a les quanties imposades –12.000 i 6.000 euros– combinat amb la periodicitat de la mesura –diària– fins que no es presenti la renúncia davant del Tribunal i s'hagin revocat totes les

¹³¹⁸ “[...] *Descender a la utilización de tales instrumentos de ejecución acerca en exceso nuestra jurisdicción a la jurisdicción ordinaria, haciéndonos perder parte de nuestra propia esencia, al tiempo que busca con tales instrumentos resolver conflictos de base política, siendo evidente la falta de adecuación de tales instrumentos al objetivo perseguido mediante el recurso a los mismos: el aseguramiento del respeto al texto constitucional*”. ATC 126/2017. Vot particular. FJ 2.

¹³¹⁹ Martín, Gerard. “Tribunal Constitucional i crisi de l'Estat...”. Cit. Pàg. 162.

resolucions i acords adoptats i haver comunicats als destinataris que aquests acords i resolucions han quedat sense efecte. La desproporció de la mesura és tal que sembla encaminada a la destrucció del patrimoni econòmic de les persones compel·lides, atesos els perfils professionals i l'activitat econòmica desplegada per aquests¹³²⁰. La severitat de la resolució del TC recorda –molt, massa– els objectius buscats per la Llei de Responsabilitats Polítiques del franquisme; llei que buscava eliminar civilment i econòmicament els vençuts.

14.1.2.- *La Constitució com a camisa de força on encabir el debat polític. ATC 123/2015.*

És sabut que el constitucionalisme és una teoria dominant del pensament jurídic que fa de la Constitució un rellevant patró de conducta social. Aquesta premissa, portada al procés sobiranista català, fa que tot allò que no estigui constitucionalment regulat no només és il·legal, també és immoral. Més i tot, no resulta fàcil modificar allò que es considera il·legal o immoral, en la mesura que no resulta fàcil iniciar un procés de reforma constitucional per posar al dia conceptes que obrin el ventall de categories d'allò que pot ser considerat legal o moralment acceptable. L'article 168, de reforma agreujada de la Constitució, és un bon exemple. Com explica Lucía Payero, “haver elevat la Constitució als altars de la moralitat política i social condueix a gent a considerar que lo constitucional és bo i lo anticonstitucional és dolent¹³²¹”. Té raó Xacobe Bastida¹³²² quan afirma que per persones, alguns d'ells intel·lectuals d'acreditada solvència i vinculats al món del dret dir anticonstitucional equival a dir “[...] *“injusto”, “inadmisible”, “immoral” o “fuera de toda lògica”*”.

Aquesta tergiversació de la Constitució o, el que és el pitjor, aquesta apropiació d'allò que és legal, democràtic i moral a través de manllevar el text Constitucional ha estat una constant de la dreta espanyola –tant de dreta la política com de la dreta

¹³²⁰ Martín, Gerard. “Tribunal Constitucional i crisi de l'Estat...”. Cit. Pàg. 162.

¹³²¹ Payero, Lucía. “El Esencialismo Constitucional: la Constitución Española al Servicio de la Unidad Nacional”. *Oñati Socio-legal Series* [on line], 6 (3), 726-748. 2016. Pàg. 740. En els mateixos termes s'expressava Marta Rovira Martínez a l'obra “*La Transició franquista...*”. Cit.

¹³²² Bastida, Xacobe. “La Constitución vertical. El constitucionalismo y la cuestión nacional”. A Quesada, Fernando Ed. *Plurinacionalismo y ciudadanía*. Madrid: Biblioteca nueva. 2003. Pàg. 283.

conservadora judicial– i també de certa part de l'esquerra¹³²³. Per consegüent, tota activitat contrària a posar en dubte el fonament bàsic de la Constitució espanyola, que és la indissoluble unitat de la nació espanyola, és considerat un mal ciutadà. O en la versió schmittiana, un enemic de la nació espanyola¹³²⁴. No és d'aquest parer Manuel Aragón, que diu que en la democràcia espanyola no hi ha enemics sinó discrepants¹³²⁵. No ho entenem així. O no podem entendre-ho així si analitzem –i aquesta és la nostra voluntat en aquest punt– l'ATC 123/2017 estimatori de l'incident d'execució de la STC 259/2015, en relació a determinats acords adoptats per la Mesa i el Ple del Parlament en data 6 de desembre de 2017. Aquesta resolució esdevé un exemple clar d'essencialisme constitucional amb el qual el Tribunal acota els límits del debat polític, criminalitzant el debat que tingui per objecte la secessió de Catalunya i, per consegüent, el trencament de la unitat de la nació espanyola. La discrepància de la que parla Manuel Aragón es resol amb el diàleg i no amb la imposició de categories jurídiques per la força de silenciar-ne altres que no mereixen ni tant sols un espai pel debat parlamentari.

L'essencialisme constitucional pot veure's en diversos fonaments jurídics d'aquesta sentència. La frase, que el TC ja cita en la STC 259/2015, es reiteradament formulada “[...] *la primacía incondicional de la Constitución es la garantía de la democracia tanto por su fuente de legitimación y por su contenido, como por la provisión misma de procedimientos para su reforma*” (FJ 7). Una altre mostra d'aquesta necessitat de posar la Constitució a l'epicentre de la legitimitat política de qualsevol actuació és la frase: “[...] *la legitimidad de cualquier actuación del poder público se basa en su conformidad con la Constitución, que tiene, precisamente, su fundamento en el principio democrático*” (FJ 7). Ambdues frases deixen entreveure que únicament pot considerar-se legítim i democràtic allò que estigui d'acord amb la Constitució. Ergo;

¹³²³ En aquesta sentit és pertinent recordar, a tal d'exemple, l'interrogatori que tant la Fiscalia com l'Advocacia de l'Estat sotmetien als líders polítics independentistes en el marc del procés judicial al ser preguntats sobre el seu grau d'adhesió i acatament de la Constitució Espanyola. També Xacobe Bastida posa un exemple en un sentit similar. Diu: “[...] *Para ver si un ciudadano es apto para ser parte de un tribunal, en el cuestionario oficial que se le suele presentar se le pregunta a la persona si está de acuerdo con el sistema y valores constitucionales (...) la moralización constitucional posibilita que los que no muestren compromiso, los que no sean creyentes tengan consideración de individuos marginales, de enemigos*”. Bastida, Xacobe. “La Constitución vertical...” Cit. Pàg. 280.

¹³²⁴ Payero, Lucía. “El Esencialismo Constitucional...”. Cit. Pàg. 742; Bastida, Xacobe. “La Constitución vertical...” Cit. Pàg. 279.

¹³²⁵ Més i tot, Manuel Aragón, magistrat del Tribunal Constitucional que va dictar la sentència 31/2010, afirma que “[...] *Hay libertad para los enemigos de la libertad y democracia para los enemigos de la democracia*”. Aragón, Manuel. *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos. 1989. Pàg. 49-50.

l'aspiració de l'independentisme, que posa en entredit la condició d'indivisible de la nació espanyola, ni és legítima ni és democràtica perquè és contrària a la Constitució.

Per això l'essència de l'ATC 123/2015, dictada seguint els arguments ja expressats pel TC en l'ATC 141/2016 (FJ 7), 170/2016 (FJ 7) i 24/2017 (FJ 9), és que d'aquesta aspiració política que, en essència, ve a trencar la unitat de la nació espanyola, ni tant sols se'n parli. El debat polític en seu parlamentària no és possible, ja que segons el TC, el debat sobre un projecte independentista s'ha de produir necessàriament dins els principis constitucionals tal i com aquests principis son interpretats pel propi Tribunal. La Constitució, doncs, s'erigeix en el marc d'allò que pot ser objecte de debat polític dins un Parlament democràtic que té una majoria parlamentària clarament independentista¹³²⁶. La contradicció és evident. No és lògic que una majoria parlamentària no pugui debatre Resolucions sobre aspectes directament connectats amb els programes electorals que els donen aquesta majoria, en la mesura que aquestes propostes contravenen uns principis constitucionals que no admeten debat. Per consegüent, no és cert el que defensa l'ex magistrat del TC Manuel Aragon quan afirma “[...] *La Constitución no inconstitucionaliza fines, no condena ideologías, no establece, pues, una democracia militante, sino, exactamente, una democracia pluralista*”¹³²⁷.

Per molt que el Tribunal, mitjançant una treballada retòrica legalista; retòrica a partir de la qual el porta a argumentar que “[...] *el debate público en las Asambleas legislativas sobre proyectos políticos que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional goza, precisamente al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad*” (FJ 7), s'esforci a propugnar un pretès pluralisme o la defensa a la democràcia espanyola com una no militant; els fets evidencien que aquesta realitat està lluny d'assolir-se. El TC fa gala, un cop més, d'un constitucionalisme conservador i tancat, que no admet discrepància política i que converteix al dissident en algú al marge del dret. O com diu Xacobe Bastida: “[...] *Detrás de su apariencia pluralista, tolerante y democrática (...), a pesar de esta palabrería, nos encontramos con un fondo integrista fuera de toda duda*”¹³²⁸. Només així s'explica que dedueixi testimoni de particulars, com va fent el TC al llarg de les darreres resolucions, perquè la presidenta del Parlament

¹³²⁶ “[...] *La autonomía parlamentaria (art. 58 EAC) no puede en modo alguno servir de pretexto para que la Cámara autonómica se considere legitimada para atribuirse la potestad de vulnerar el orden constitucional*” (FJ 7) ATC 123/2017, citat també a la STC 259/2015 (FJ 7).

¹³²⁷ Aragón, Manuel. *Constitución y democracia*. Cit. Pàg. 49-50.

¹³²⁸ Bastida, Xacobe. “La Constitución vertical...” Cit. Pàg. 280.

i els membres de la Mesa siguin investigats per un presumpte delict de desobediència al permetre el debat polític, en seu parlamentària, sobre qüestions relatives al projecte independentista que defensa una majoria de la cambra.

14.1.3.- *Posició d'alienitat a l'ordenament constitucional i estatutari. ATC 144/2017.*

Una altre de les qüestions que tracta el Tribunal, aquesta molt més clara des del punt de vista jurídic, és que les Lleis –tant la del referèndum com la de transitorietat– que són objecte de control de constitucionalitat responen a una situació d'excepcionalitat que fan que el vici d'inconstitucionalitat no sigui fruit d'una desviada interpretació de la Constitució o “[...] *de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es el resultado de un rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución, a la que se contraponen, de modo expreso un poder que se reclama depositario (“representante” en palabras del art. 3.1 de la Ley) de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente des de los que se ha llevado a cabo a una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional*”¹³²⁹. El Tribunal constata, doncs, com ja va fer en la STC 259/2015, una clara voluntat de les institucions catalanes de superar i apartar-se del marc constitucional.

Una primera prova d'aquesta situació, que el TC titlla d'anòmala, i que evidencia aquesta voluntat de posicionar-se fora del marc constitucional espanyol¹³³⁰, és troba tant en la fórmula de promulgació de la Llei i en el preàmbul. Respecte de la primera qüestió, el Tribunal destaca que tant la Llei del Referèndum com la de Transitorietat no han estat promulgades pel President de la Generalitat¹³³¹. D'haver estat així, afirma el TC, “[...] *hubiera hecho visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 54 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo*” (STC 114/2017, FJ 5). El que argumenta el Tribunal és que la utilització d'un

¹³²⁹ Vegeu STC 114/2017. FJ 5.

¹³³⁰ L'expressió “resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional” consta en la STC 259/2015, de 2 de desembre, FJ 3.

¹³³¹ En aquest sentit el Tribunal destaca la vulneració de l'article 65 de l'EAC, quan diu que (...) i la de l'article 67.6.a també de l'EAC, quan atorga al President de la Generalitat la condició de “representant ordinari de l'Estat a Catalunya”.

enunciat atípic, sense precedents en l'ordenament jurídic espanyol, que va optar per donar notorietat una fórmula atípica: “Per tant, ordeno a que tots els ciutadans als quals sigui d'aplicació aquesta Llei, cooperin al seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals pertoqui la facin complir”.

En quan a la segona qüestió, el preàmbul desenvolupa dues línies argumentals que recolzen, jurídicament i políticament, el text legal i que, a parer del Tribunal, el que busquen és “[...] *culminar un proceso secesionista del Estado español, que ha dado lugar en sucesivas fases a no pocos pronunciamientos de inconstitucionalidad por este Tribunal*” (STC 114/2017, FJ 5). La primera línia argumental és la invocació al dret internacional, concretament als Pactes de Drets Civils i Polítics i Drets Econòmics, Socials i Culturals aprovats per l'Assemblea de Nacions Unides i ratificats per l'Estat espanyol. La segona línia argumental, que el TC cerca una font de legitimitat, és la invocació a les Resolucions parlamentàries que expressaven clarament la no renúncia del Parlament a l'exercici del dret a l'autodeterminació (i que mai van ser impugnades davant del TC) i les que desplegaven el dret a decidir. Aquestes darreres impugnades i declarades inconstitucionals com hem vist al llarg d'aquest treball.

El principal retret, dels molts que fa el TC, va dirigit al Parlament, al qual s'acusa –i amb raó– que s'arroga atribucions inherents a la sobirania superiors a les que deriven de l'autonomia reconeguda per la CE¹³³². Aquesta evidència és subratllada en l'ATC 144/2017 quan argumenta que aquesta posició d'alienitat del Parlament respecte del marc constitucional ha estat una constant que, amb la Llei del referèndum d'autodeterminació i la Llei de transitorietat jurídica, la cambra catalana no només ha desatès nombrosos pronunciaments del TC¹³³³; a més ha cancel·lat “[...] *de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad*” (FJ 5). Pel TC, el Parlament es situa en una via de fet que passa per derogar la vigència del bloc de constitucionalitat i imposar la seva voluntat unilateral.

Certament, el TC no es fa la pregunta de com s'ha arribat fins a aquesta situació política. No parteix d'uns antecedents polítics que podrien explicar moltes qüestions del

¹³³² En aquest sentit vegeu SSTC 42/2014, FJ 2; 259/2015, FJ 2 i ATC 144/2017, FJ 5.

¹³³³ El TC cita com a resolucions desateses les SSTC 31/2015 i 32/2015, de 25 de febrer; la 138/2015, d'11 de juny; la 259/2015, la 52/2017, de 10 de maig; la 77/2017, de 21 de juny; la 90/2017, de 5 de juliol i la 114/2017. Pel que fa a interlocutòries, el TC cita la 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 i 124/2017.

com i el perquè s'ha arribat a aquesta posició d'alienalitat de l'ordenament jurídic constitucional per part d'un Parlament democràtic. A nosaltres sí que ens interessa formular les preguntes a partir dels antecedents que poden ajudar a respondre-les o, si més no, ajudar a formular una de les moltes respostes que puguin tenir les preguntes. En qualsevol cas, les preguntes a formular serien: poden ser els líders polítics i parlamentaris del procés, votats per àmplies majories, amb mandats clarament formulats en manifestacions multitudinàries, ser tractats com a criminals ordinaris? Pot la justícia penal irrompre per resoldre un conflicte polític de naturalesa territorial quan una de les parts ha reclamat, reiteradament, diàleg polític i l'altre part ha negat el diàleg per traslladar la problemàtica a la justícia constitucional? Pot el dret penal resoldre situacions a partir de conductes que han estat expressament despenalitzades al considerar que dites conductes havien de quedar extramurs de la justícia penal per situar-se d'uns l'esfera de l'actuació política?

14.2.- El *Lawfare*. O la criminalització del procés.

Si haguéssim de definir el *lawfare* diríem que és l'ús indegut d'instruments jurídics per finalitats de persecució política, de destrucció de la imatge pública (ja sigui d'un polític, d'un partit polític o d'un moviment social), en la recerca de la inhabilitació política de l'adversari o enemic. En conseqüència, el *lawfare* és una combinació d'accions d'aparença legal, dotades d'una àmplia cobertura mediàtica, l'objectiu de les quals és pressionar l'enemic o adversari polític i el seu entorn social més proper de tal forma que aquest resulti més vulnerable als instruments de coacció judicials. La utilització d'aquest anglicisme resultat de la combinació de *law* (lleï) i *warfare* (guerra) respon a una forma de definir una estratègia militar que, en paraules de Silvina Romano¹³³⁴, passa per esdevenir un mètode de guerra no convencional en el qual la lleï és utilitzada com un mitjà per assolir un objectiu militar. No en va, el concepte en qüestió passa a ser utilitzat en el llenguatge polític i militar després de la publicació,

¹³³⁴ Per un anàlisi teòric del *lawfare* vegeu l'obra de Romano, Silvina. *Lawfare. Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Sevilla: Política y hegemonia. 2019.

l'any 2001, d'un article escrit pel General de les Forces Aèries Estatinidenques, Charles J. Dunlap, de la Duke Law School¹³³⁵.

A partir d'aquesta definició, podem extreure els trets característics imprescindibles per valorar si una determinada estratègia d'actuació política respon a la voluntat d'activar (o no) una guerra judicial a partir d'un ús retorçat i interessat del dret. Per consegüent, un dels vectors imprescindibles per desplegar una estratègia política de *lawfare* és concebre el dret –l'ordenament jurídic en general– com una arma de guerra que substitueix els mitjans militars tradicionals per assolir un objectiu operacional. Un primer element interpel·lat és, lògicament, el Poder Judicial. Pot dir-se que en aquesta dinàmica de guerra legal, les togues passen a substituir els uniformes militars. En certa mesura, com hem vist en la primera part del llibre, és el que va succeir durant la Transició. La defensa de la unitat de l'Estat, que la Constitució encomanava a l'Exèrcit via article 8, ha acabat sent assolida pel Poder Judicial; essent ambdós estaments caracteritzats per un fort sentit d'Estat, una ideologia política molt conservadora i una estreta relació amb el poder. Hi ha una similitud més que connecta els dos estaments amb el *lawfare*: s'ha denominat aquest fenomen com un cop d'Estat tou, en mans de jutges i fiscals, sent el cop d'Estat tradicional patrimoni únic de l'estament militar. El dret substitueix a les armes, fet que acostuma a ser més digerible per la ciutadania.

En els darrers anys, el Poder Judicial ha esdevingut un potent espai des d'on articular i desplegar estratègies de desestabilització i persecució política gairebé sense limitació alguna. El fet de ser l'únic poder la confecció del qual no depèn de la sobirania popular, sinó de complexos mecanismes de designació política, d'intercanvi de favors o de compensacions de lleialtats, el fa pràcticament immune a l'escrutini popular. Aquesta immunitat *de facto*, que sovint es transforma en una impunitat d'acció, li permet operar a l'empara d'una suposada institucionalitat que es serveix d'experts, usuaris d'un llenguatge farcit de tecnicismes. Aquest llenguatge que es vol presentar com una parla amarada d'expertesa i allunyada de la vulgaritat de la política. Malgrat que els objectius són idèntics als militars –destrucció de l'enemic–, les formes són més subtils i tolerades per la opinió pública. Hi ha un anglicisme que ho resumeix perfectament: *softpower* o poder tou¹³³⁶. La guerra legal és menys violenta que la tradicional, més estètica i menys

¹³³⁵ Dunlap, Charles J. *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts*. 29 de novembre de 2001.

¹³³⁶ Aquest *softpower* o poder tou, també es denominat, per politòlegs i sociòlegs llatinoamericans -Atilio Borón i Silvina Romano entre d'altres- com cop d'Estat tou per diferenciar-lo al cop d'Estat tradicional;

costosa. També és més intel·ligent i més comprensible per la opinió pública. D'aquí que un segon estament necessàriament estratègic pel desplegament del *lawfare* són els mitjans de comunicació.

La manipulació de l'opinió pública és un altre dels pilars sobre els quals edificar una estratègia de guerra judicial. Tota causa penal destinada a perjudicar la imatge pública de l'adversari polític a fi de limitar-ne la seva llibertat o de silenciar el seu discurs reclama l'ajuda d'un periodisme guerra. Influenciar negativament sobre l'opinió pública per anticipar les conseqüències d'una sentència condemnatòria injusta i perjudicar el seu dret a la defensa, necessita d'un relat. Aquesta narrativa es desplegada, sovint, per potents *think tanks* o laboratoris d'idees que, degudament finançats des dels governs, son capaços de manufacturar opinions expertes sobre temàtiques incòmodes pel poder. Fan relats interessats sobre política nacional, sobre allò que pot suposar una amenaça a l'interès nacional -concepte jurídic indeterminat que interpreten segons la seva necessitat i conveniència- i en relació al que cal eliminar de la política.

14.2.1.- *Criminalitzar la dissidència política.*

La pregunta rellevant per iniciar aquest apartat és: com es fa per passar de la justícia constitucional a la jurisdicció penal? Val a dir que el pas de la judicialització d'un conflicte polític a la seva criminalització obeeix a un procés temporal on s'alternen actuacions de marcat caràcter ideològic i discursiu amb altres d'intencionalitat política que difícilment s'identifiquen en un moment concret. És el que Anthony Bottoms ha anomenat populisme punitiu¹³³⁷: bàsicament utilització del dret penal amb finalitats electorals en el marc d'una nova "cultura del control"¹³³⁸. La màxima expressió d'aquest populisme punitiu, en els darrers anys de govern del PP, ha estat la Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana; més coneguda com a "Llei Mordassa".

per la qual cosa nosaltres utilitzarem les dues expressions de forma indistinta per referir-nos la mateix fenomen.

¹³³⁷ Citat per Mellón, Juan-Antón; Álvarez, Gemma i Rothstein, Pedro A. "Populismo punitivo en España (1995-2015): Presión mediática i reformas legislativas". *Revista Española de Ciencia Política*. Núm 43, març 2017. També de Mellón, Juan-Antón. "Populismo punitivo, opinión pública y leyes penales en España (1995-2016)". *Revista Internacional de Pensamiento Político*. I Época. Vol. 12. 2017. Pàg. 143.

¹³³⁸ Per aprofundir en aquest concepte, vegeu Garland, David. *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa. 2005.

Però si haguéssim de concretar en quin moment el procés transita de la jurisdicció constitucional a la penal, aquest podria ser quan el mateix procés queda reduït a un moviment unilateral de pressió a les institucions estatals i europees. Aquesta utilització d'instruments i vies que no han volgut encaixar-se dins el marc constitucional espanyol ha vingut condicionada, sempre i en tot moment, per l'actuació d'un TC que ha deixat una sola via política transitable; la reforma constitucional de l'art. 168. I en aquest punt, com hem vist, el “full de ruta del procés” –bàsicament les Resolucions 1/XI, de 9 de novembre de 2015 i la 306/XI, de 6 d'octubre de 2016– va quedar profundament afectat per les suspensions, les prohibicions i les advertències adoptades pel TC. Un punt d'inflexió van ser els procediments penals per causes relacionades amb suposades desobediències de resolucions dictades pel Tribunal i notificades a les autoritats catalanes.

Malgrat que en tot moment aquest “full de ruta del procés” va gaudir d'una majoria absoluta de la cambra parlamentària catalana (i d'un ampli suport social), el seu desenvolupament fora del marc constitucional espanyol el va privar d'un element imprescindible: l'efecte vinculant de les decisions sorgides de les institucions autonòmiques¹³³⁹. A Catalunya, la intervenció de la fiscalia i la lectura restrictiva de la CE que el TC portava a terme, va comportar que el desenvolupament del procés –al menys des de l'any 2016 en endavant– va tenir en les Resolucions parlamentàries la seva principal via d'expressió¹³⁴⁰. Tot això va fer que les institucions de la Generalitat es veiessin compel·lides a recórrer a altres formes d'actuació destinades a eludir o reduir l'impacte de les decisions del Tribunal Constitucional, especialment la suspensió de l'article 161.2 CE. Per si el mur del Tribunal no era prou gruixut, la reforma de la LOTC va permetre, per la via de la deducció de testimonis de particulars de les actuacions realitzades, l'entrada del Ministeri Fiscal en la depuració de responsabilitats penals.

Malgrat que la intervenció de la fiscalia en el procés sobiranista ja s'havia produït a finals de l'any 2015 en motiu del 9-N, la seva intervenció motivada per les noves funcions atribuïdes al TC va acabar provocant la criminalització del procés. A

¹³³⁹ Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” Cit. Pàg. 48.

¹³⁴⁰ Com veurem, el fet que el Parlament de Catalunya s'hagi transformat durant l'any 2016 en l'epicentre d'acció i deliberació del procés sobiranista ha comportat que la presidenta del Parlament, Carme Forcadell, s'hagi vist immersa en diversos procediments penals fins al punt que, al moment d'escriure aquestes línies, porta més d'un any en presó preventiva.

Catalunya, el debat polític en seu parlamentària es va anar transformant en un delictes de desobediència en la mesura que abans del debat, una intervenció del TC a partir de la doctrina sorgida de la STC 259/2015, havia limitat considerablement l'exercici de parlamentar al determinar –a parer nostra de forma equivocada i desproporcionada– que qualsevol debat polític s'havia de mantenir dins els límits de la Constitució. La Constitució, doncs, passava a ser el cànon de legalitat que limitava la llibertat d'expressió dels parlamentaris independentistes.

Per altra banda, la suspensió i prohibició de determinades actuacions parlamentàries i governamentals i les advertències a càrrecs polítics i públics en els diversos procediments en els quals havia intervingut el TC, van alçar-se en un mur de naturalesa legal a l'hora de posar en pràctica qualsevol actuació mínimament vinculada amb el full de ruta. Com s'ha vist, la constant impugnació de decisions polítiques davant instàncies judicials, nomenaments de càrrecs judicials *ad hoc* i modificacions de lleis a la carta, com la pròpia LOTC, va comportar que el procés sobiranista es veiés obligat a transitar fora de la legalitat. Les institucions catalanes van veure extraordinàriament condicionada la seva capacitat política en la mesura que qualsevol actuació mínimament vinculada al procés quedava sostreta del debat polític i, per la via de la impugnació, quedava subsumida dins d'un procediment jurisdiccional (constitucional primer, penal després). Dit d'una altra manera: el govern de l'Estat espanyol actuava per despolititzar el procés i transformar-lo en una causa judicial contra la unitat d'Espanya. Aquest semblava ser el bé jurídic susceptible de protecció (constitucional i penal).

Aquesta deriva judicial o aquesta despolitització de la política, va comportar un seguit d'obstacles amb els quals s'havien d'enfrontar les institucions catalanes a l'hora d'impulsar els mandats sorgits de les Resolucions parlamentàries. Exemples del què diem van ser les impugnacions de la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives¹³⁴¹ o de la Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat per a 2017¹³⁴². També esdevenen exemples de l'obstaculització del procés les impugnacions davant el Tribunal Constitucional del Decret 16/2015, de 24 de febrer, pel qual es crea el Comissionat per a la Transició Nacional o del Decret 2/2016, de 13

¹³⁴¹ Vegeu la STC 128/2016, de 7 de juliol.

¹³⁴² La STC 90/2017, de 5 de juliol de 2017, que estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat contra la disposició addicional 40 i diverses partides pressupostàries de la Llei 4/2017, de 8 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya pel 2017.

de gener i del Decret 45/2016, de 19 de gener, en relació a la creació, denominació i funcions del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència de la Generalitat. Aquestes normes buscaven la concreció jurídico-administrativa a partir de la qual prenia forma el procés sobiranista català d'acord amb allò que impulsava el Parlament i acordava el Govern.

La presència del Tribunal Constitucional, sobretot a partir de les potestats atorgades per la reforma de l'òrgan, impossibilitava el desplegament administratiu que hauria suposat l'entrada en vigor de les actuacions aprovades i la consegüent dotació de mitjans econòmics, materials o de personal requerits per l'Administració de la Generalitat per exercir competències que, d'acord amb l'ordenament constitucional, corresponien a l'Estat. Aquestes normes i decrets, que hem citat a tall d'exemple, eren considerades pel Tribunal l'expressió inconstitucional que anava prenen el procés a l'assumir i avançar en la concreció d'objectius que pretenien l'alteració del marc legal espanyol. Aquesta voluntat del Tribunal d'aturar actuacions emmarcades a propulsar el procés trobava la via de les comunicacions individualitzades i els advertiments reiterats del deure de compliment, així com de les possibles responsabilitats penals, un element dissuasiu o, en el millor dels casos, condicionador de l'activitat institucional¹³⁴³.

Tant és així que aquesta actuació del Tribunal s'articulava ja en les mateixes providències d'admissió a tràmit dels recursos o en les interlocutòries de suspensió, de forma que assolien una extensió literària –i alhora argumental– considerable i causaven un impacte determinant en el procés. Tornem als exemples. Les interlocutòries que acordaven les suspensions i els advertiments degudament notificades a les parts, eren les

¹³⁴³ És el cas de l'admissió a tràmit del recurs interposat pel l'Advocacia de l'Estat contra la Llei 4/2017, de pressupostos. L'admissió a tràmit per part del Tribunal confirma la suspensió automàtica dels preceptes objecte del recurs, alhora que l'òrgan acorda, a petició expressa de la part, la decisió de notificació personal al president de la Generalitat, als consellers del govern i al secretari, així com a la interventora general i al secretari general de la Vicepresidència i als directors generals de contractació i pressupostos, el deure “[...] de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular que se abstengan de iniciar, tramitar, emitir informe o dictar acuerdo de disposición de las partidas presupuestarias impugnadas o cualquier otra, incluido el Fondo de Contingencia, adoptada de conformidad a la disposición adicional 49, para financiar cualquier gasto derivado de la preparación, gestión y celebración del proceso referendario o del referéndum al que se refiere la disposición adicional impugnada; especialmente de licitar, ejecutar o fiscalizar contratos administrativos licitados por la Generalitat, instrumentalizados para la preparación del referéndum; o de iniciar, tramitar, emitir informe o dictar ningún acuerdo de ampliación, modificación o transferencia de las partidas presupuestarias impugnadas o de cualquier otra partida presupuestaria o del Fondo de Contingencia, así como, en general, cualquier otra medida presupuestaria acordada con el aludido fin, con la cobertura del precepto de la Ley impugnada, incluidas las modificaciones de las estructuras presupuestarias previstas en la disposición final 2ª de la Ley impugnada dirigidas a esta finalidad”. Vegeu antecedent 3 de la STC 90/2017, de 5 de juliol.

que causen major trasbals; molt més, fins i tot, que la sentència final que pogués dictar el TC; si més no des del punt de vista polític. I diem les que eren les que causaven major trasbals atès que es transformaven en els instruments que permetien el trànsit d'un afer polític en una causa penal. Així, el Tribunal Constitucional va acabar assolint el rostre públic de les institucions de l'Estat preparat per aturar el procés de creació de les estructures jurídic-administratives d'un nou Estat. Aquesta funció preventiva, més política que jurisdiccional, frenava el desenvolupament del procés en la seva dimensió administrativa i trasllada el debat a un àmbit –el penal– que ni era polític ni era constitucional.

14.2.2. *Algunes notes prèvies sobre l'activisme judicial.*

Corria l'any 2004 quan el professor Alejandro Nieto publicava l'assaig *El desgobierno judicial*¹³⁴⁴, en el qual introduïa un apartat titulat “*Politización de la justicia i judicialización de la política*”. La definició que el professor Nieto oferia d'aquest fenomen consistia en “*la renuncia de los demás poderes constitucionales a resolver conflictos, que terminan trasladándose a una sede jurisdiccional*¹³⁴⁵”. I explicava que per polititzar la justícia o judicialitzar la política, es feia imprescindible una mutació prèvia que consistia en transformar en jurídic allò inicialment polític. Només així –explicava Nieto– es legitimava formalment als Tribunals per intervenir en un conflicte que no tenia pròpiament naturalesa jurisdiccional o que, per la seva idiosincràsia, no responia a la lògica judicial d'estimació o desestimació d'una pretensió o de l'absolució o condemna, propi d'una controvèrsia penal. I, evidentment, en el rerefons del conflicte polític transformat en plet, Alejandro Nieto hi col·locava els conflictes entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Aquesta introducció ve a tomb en la mesura que durant el procés sobiranista el Tribunal Constitucional es va acabar convertint en la única institució de l'Estat espanyol que va incidir fins al punt que va esdevenir un òrgan amb el qual la Generalitat –ja fos a través del Govern o del Parlament– va interlocutar però també va tractar d'evitar-lo. El Govern de l'Estat espanyol i les Corts Generals van jugar un paper, a la pràctica, de convidats de pedra durant tot el procés sobiranista tret, com veurem, del tram final.

¹³⁴⁴ Nieto, Alejandro. *El desgobierno judicial*. Madrid: Editorial Trotta. 2014.

¹³⁴⁵ Nieto, Alejandro. *El desgobierno...* Cit. Pàg. 248.

Aquests òrgans –Govern i Corts– es van manifestar a través de declaracions públiques dels seus líders –molt sovint, massa sovint, per anticipar actuacions del poder judicial– i per modificar normes o designar càrrecs amb el punt de mira posat en el procés¹³⁴⁶. I si bé les seves decisions van estar guiades bàsicament per enfrontar-se amb el procés, aquesta actuació no va estar caracteritzada pels paràmetres de la política. Al contrari, aquesta actuació va estar motivada per facilitar el terreny normatiu i decisonal a partir del qual combatre el procés sobiranista català des dels tribunals.

Seguin Eduard Roig, aquesta opció política per atorgar tot el protagonisme a la jurisdicció constitucional per enfrontar-se al procés sobiranista va acabar assolint –al menys fins aquest any 2016– tres objectius clars¹³⁴⁷:

a.- Eludir la confrontació directe dels executius català i espanyol i, en conseqüència, deslliurar al govern de Mariano Rajoy l'ús de l'instrument constitucional de l'article 155 CE. Com hem vist, es va procedir, en canvi, a una modificació de la LOTC que va atorgar al TC competències en matèria d'execució de sentències molt similars a la que comportava el desplegament –mai abans utilitzat i extremadament difús de portar-se a la pràctica– de l'article 155 CE.

b.- Reduir considerablement la pressió sobre el Govern de l'Estat espanyol i sobre les Corts Generals, centrant la resposta al procés en la violació i contravenció del marc juridicoconstitucional de convivència, evitant així una discussió política complexa, oberta al debat inherent a les diverses posicions enfrontades que existeixen en els grups parlamentaris que conformen el Congrés dels Diputats i el Senat espanyol.

c.- Evitar una eventual concreció del procés sobiranista en les actuacions clau que configuraven els seus fulls de ruta.

Aquests han estat els objectius de la tàctica de la judicialització del procés. A la pràctica, la constant fugida del procés cap a la justícia constitucional ha mutat, com explicava el professor Alejandro Nieto, en una operació d'enginyeria jurídica destinada a reaccionar sobre les sentències del TC. Tota actuació parlamentària i/o governamental va tenir fixat el punt de mira en la jurisprudència del TC. La necessitat de desenvolupar

¹³⁴⁶ Prova del que argumentem són la reforma de la LOTC (que ja ha estat analitzada), la designació dels magistrats del TC en clau partidista (la designació de Pérez de los Cobos és el cas més paradigmàtic), el nomenament de Fiscals Generals de l'Estat de clara afiliació partidista (el cas del Fiscal General de l'Estat José Manuel Maza també és un exemple rellevat pel seu activisme en contra del procés) i la interposició sistemàtica de recursos i impugnacions destinats a situar el procés sobiranista en el terreny de joc de la justícia.

¹³⁴⁷ Roig, Eduard. “Procés sobiranista i Tribunal...” Cit. Pàg. 47.

una defensa jurídica centrada en la constitucionalitat de les actuacions de la Generalitat va presidir bona part del procés mentre aquest va gaudir de l'esperança de poder-se desenvolupar en el marc constitucional vigent, tal i com semblava pronunciar-se el Tribunal en la STC 42/2014.

El darrer tram de l'any 2015 –centrat en les eleccions del 27-S– i l'inici del procés de desconexió, va comportar un canvi de tàctica política i jurisdiccional, motivada alhora pels darrers pronunciaments del TC, sobretot la STC 259/2015 que situa al sobiranisme català davant d'una dicotomia: o el procés es transformava en el vehiculador d'una demanda de reforma de la Constitució o es començava a procedir contra les autoritats i responsables de la seva direcció política per la via penal.

En resum, els darrers mecanismes legislatius superaven definitivament la via de la confrontació constitucional i obrien la via penal per fer front al procés. Però abans les institucions de l'Estat –i més concretament, la Fiscalia General, que començava a assolir un paper protagonista– s'havien d'enfrontar amb obstacles legislatius, motivats precisament, per la despenalització de conductes penals que estaven en la base de l'acusació als líders independentistes del procés. La rebel·lió sense violència i la convocatòria il·legal de referèndum emergien com a conceptes que, en el marc d'una democràcia lliberal, havien de ser tractats des de la política perquè hagi ho havia considerat –i justificat– el propi legislador.

14.2.3.- *Les dificultats legals de criminalització del procés.*

Escriu el professor Gregorio Cámara Villar que, davant la descomposició de la política, és a la justícia a qui se li demana la salvació¹³⁴⁸. Concretament és al jutge en la mesura que se'l pressuposa o se l'identifica com el dipositari d'una funció d'autoritat de la qual han desertat els seus antics titulars (els polítics). I en aquest nou escenari –escriu Cámara Villar– que “*la judicialización acaba por imponer su versión penal a toda relación, ya sea política, administrativa o social*¹³⁴⁹”. Aquesta ha estat la pretensió del Govern de l'Estat espanyol d'ençà que el procés sobiranista s'ha vist obligat a transitar per la unilateralitat: transformar l'Estat espanyol en un “Estat de la justícia judicial”; Estat en el qual les decisions judicials assoleixen major legitimitat que les decisions

¹³⁴⁸ Cámara Villar, Gregorio. “Justícia i política en la España democrática...”. Cit. Pàg. 46.

¹³⁴⁹ Cámara Villar, Gregorio. “Justícia i política en la España democrática...”. Cit. Pàg. 46.

polítiques. O el que és el mateix: jutjar les activitats polítiques segons la certesa del dret. Però no de qualsevol dret. Ja no és suficient el control constitucional de l'activitat política; ara es busca si l'activitat política és o no susceptible de ser tipificada com a delicte. Desapareix el dret administratiu, s'arracona el dret constitucional i irromp amb força el dret penal. Tot plegat en el que esdevé un procés de deslegitimació de l'activitat política i de reforçament de la funció de control social per part del jutges d'instrucció en la mesura que se'ls crida a intervenir de ple en l'activitat política.

Però l'afany de criminalitzar el moviment social en el marc d'un conflicte constitucional de naturalesa territorial ha d'anar en consonància amb el marc normatiu en el qual aquest moviment desplega la seva acció col·lectiva. Està clar que prèviament s'ha desplegat un llenguatge que hem definit com de *crispació*; s'han activat totes les tribunes i altaveus mediàtics per fer passar l'activitat política com a conducta penal, sent els delictes de rebel·lió i sedició els més al·ludits¹³⁵⁰. Però les normes diuen el que diuen, no el què determinats moviments polítics ubicats a l'entorn del nacionalisme espanyol més conservador voldrien que digués. Com veurem a continuació, el tractament mediàtic del procés sobiranista, sobretot per part dels mitjans de comunicació espanyols, ha comportat el desplegament d'un populisme punitiu que ha influït en la necessitat de criminalitzar actuacions polítiques estretament vinculades amb els líders independentistes. És el que s'ha denominat "Dret Penal Simbòlic"; aquell dret penal que acaba responnent a una suposada demanda de seguretat amb el consegüent enduriment de penes que tenen com objectiu final calmar els ànims de la opinió pública¹³⁵¹.

En els propers apartats del treball analitzarem com dues de les conductes els principals lideratges del procés sobiranista han portat a terme –convocatòria d'una

¹³⁵⁰ Tot just celebrades les eleccions plebiscitàries del 27-S el catedràtic de Dret Penal, Luís Rodríguez Ramos, exposava, en un article publicat al diari *El Mundo*, les línies roges del conflicte català per criminalitzar-lo. En aquest sentit escrivia, fent referència a la rebel·lió i a la sedició, el següent: "[...] *la conducta común a la rebelión y a la sedición es el "alzamiento", con o sin violencia, en búsqueda de la declaración de independencia de Cataluña, se logre o no se logre, mediante una resolución acordada en el Parlamento, que supere la mera manifestación de un deseo con quebranto de la Constitución y de otras disposiciones legales*". Crida l'atenció que per tipificar la conducta dins del delicte de rebel·lió no es necessiti la violència, element nuclear del tipus. Vegeu Rodríguez Ramos, Luís. "¿Criminalizar el conflicto catalán?" *El Mundo*, 5 d'octubre de 2015.

¹³⁵¹ Pozuelo, Laura. *La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes*. Madrid: Marcial Pons. 2013. Al fenomen del "Dret Penal Simbòlic" cal sumar un altre fenomen: la desafecció i pèrdua de confiança amb la política, amb la qual cosa activant la via penal, els polítics veuen reforçada la seva legitimitat. Vegeu, en aquest sentit, Mellón, Juan-Antón. "Populismo punitivo, opinión pública...". Cit. Pàg. 143.

referèndum unilateral i declaració d'independència des del Parlament– van ser expressament considerades conductes polítiques no susceptibles de ser perseguides des del dret penal.

14.2.3.1.- *La despenalització de la rebel·lió sense violència o rebel·lió impròpia.*

Escrivia l'assagista Jordi Amat a les pàgines de *La Vanguardia* que el ex magistrat de la Sala de lo Penal del Tribunal Suprem, Adolfo Prego, va pronunciar una conferència organitzada per la Fundació FAES titulada “*Derecho penal y defensa del ordenamiento constitucional*” en la qual va defensar una reforma del Codi Penal de 1995¹³⁵². Corria l'any 2008. Segons Prego, aquesta reforma del Codi Penal havia d'esmenar els dèficits de la tipificació del delictes de rebel·lió que aquest havia patit arran de la reforma del Codi Penal l'any 1995. Davant l'amenaça d'un referèndum d'autodeterminació o d'una declaració unilateral d'independència, talment havia succeït l'any 1934 segons l'ex magistrat del Suprem, l'Estat s'havia de protegir. O més ben dit: havia de protegir la sobirania nacional, que era una i indivisible; i ho havia de fer per la via penal. Com escrivia Amat, “amb el Codi Penal vigent les autoritats públiques que desobeïssin només podien ser multades o inhabilitades. La seva reforma, en canvi, permetia criminalitzar-les¹³⁵³”. El Codi Penal, segons Adolfo Prego, no oferia una resposta adequada per prevenir o aturar actuacions encaminades a assolir la independència d'un territori.

La situació a la qual es referia Adolfo Prego s'havia produït durant el debat en la Comissió de Justícia i Interior celebrada el 7 de juny de 1995¹³⁵⁴. Aquell dia es debatia el projecte de Llei Orgànica de Codi Penal. Concretament es debatia el Títol relatiu als

¹³⁵² Fem referència a l'article “L'estat del judici”. *La Vanguardia*, 27 de gener de 2019. Per un perfil del magistrat Adolfo Prego ens servim de l'obra de Carlos Jiménez Villarejo i Antonio Doñate Martín ja citada –*Jueces pero parciales. La pervivencia del franquismo en el poder judicial*– quan narra que “[...] no solo es o fue patrono de la ultraderechista Fundación para la Defensa de la Nación Española (DANAES), sino que además, según afirmó López-Fonseca en el diario Público de 21 de junio de 2009, “ha intervenido en los últimos años en, al menos, dos actos públicos en los que justificó el golpe militar de 1936” y añadía dicho articulista: “y ocho meses después del segundo de estos actos, y cuando aún era vocal del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el magistrado Prego firmó un manifiesto contra la Ley de Memoria que apareció publicado tras la aprobación de esta””. Jiménez Villarejo, Carlos i Doñate, Antonio. *Jueces, pero parciales*... Cit. Pàg. 215.

¹³⁵³ Amat, Jordi. “L'estat del judici”. Cit.

¹³⁵⁴ Vegeu Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 516. 7 de juny de 1995. Pàg. 15801 a15812.

“Delictes contra la Constitució”, el primer dels quals era el de rebel·lió. Després d’un debat en el qual van prendre la paraula els diputats Leocadio Bueso Zaera (PP), Diego López Garrido (IU), Emilio Olabarría Muñoz (PNB), José Maria Mohedano Fuertes (PSOE), Lorenzo Olarte Cullen (CC) i Jordi Casas i Bedós (CiU), es va constatar que el punt de fricció entre els grups parlamentaris era la indefinició amb la qual quedava redactat el delictes de rebel·lió per que feia a un dels elements més transcendents del tipus: la violència. La proposta sotmesa a debat especificava, pel que interessa aquí, que incorrien en rebel·lió “*los que se alzaren públicamente para cualquiera de los fines siguientes...*”. El supòsit cinquè deia: “*Declarar la independencia de una parte del territorio nacional*”.

El diputat del PNV, Emilio Olabarría afirmava que tal i com estava redactat el tipus penal de la rebel·lió no quedava prou clar que defensar públicament la independència d’un territori pogués suposar incórrer en delictes. Olabarría volia concretar que significava “alçar-se públicament¹³⁵⁵”. Volia dir defensar-ho en un míting? En un debat amb públic assistent? Malgrat que tant els diputats Diego López Garrido com José Maria Mohedano Fuertes, insistien en que l’aixecament públic havia d’assolir un caràcter violent –fins i tot armat, deien¹³⁵⁶– per ser considerat rebel·lió, el cert és que el tipus penal no concretava l’element de la violència. L’omissió del terme *violent* en el redactat del precepte comportava dubtes, malgrat que el debat en Comissió els diputats del PSOE, PP i IU asseguraven que l’alçament públic havia de donar-se, forçosament, en un context de violència.

Va resultar decisiva la intervenció del diputat de Coalició Canària, Lorenzo Olarte Cullén. Aquest es va alinear amb la posició d’Emilio Olabarría per demanar que

¹³⁵⁵ Així s’expressava Emilio Olabarría: “[...] *El artículo 451 tipifica como delito la conducta consistente en alzarse públicamente, no en alzarse en armas, como ha expresado el señor Mohedano, que ha hecho una referencia que no establece el precepto, sino, repito, en alzarse públicamente, concepto jurídico absolutamente indeterminado; indeterminado jurisprudencialmente, doctrinalmente y desde todas las perspectivas. Este concepto indeterminado convierte en reos o en comitentes de este delito en la circunstancia, en el apartado 5º, a aquellos que declaren la independencia de una parte del territorio nacional*”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 516. 7 de juny de 1995. Pàg. 15807.

¹³⁵⁶ En aquest sentit es manifestava Diego López Garrido dirigint-se a Emilio Olabarría, quan argumenta que “[...] *Es evidente que es una provocación, una provocación para que se produzca ese alzamiento público, que tiene un carácter violento, que tiene un carácter armado y que se desarrolla, además, en el resto del Capítulo I, y si usted se fija en los demás artículos del Capítulo I que desarrollan todo lo que es la rebelión verá que, evidentemente, es un contexto de rebelión violenta, colectiva contra el poder legítimamente constituido y que supone, por tanto, un atentado contra la Constitución. No hay ningún tipo de duda al respecto, no hay ninguna posibilidad de que esa interpretación que usted piensa que podría producirse se produzca*”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 516. 7 de juny de 1995. Pàg. 15809.

si el mateix Codi diferenciava conductes no violentes i altres conductes amb armes, perquè no definir el delictes de rebel·lió en funció del seu caràcter violent, fet que permetria –deia Olarte Cullén– aclarir problemes d’interpretació. És aleshores quan Diego López Garrido proposa una solució que passarà per incloure la violència explícitament en l’enunciat del precepte: “[...] *en aras de que quede totalmente claro, nuestro Grupo Parlamentario va a plantear una enmienda transaccional, en donde se diga en el primer párrafo lo siguiente: “Son reos del delito de rebelión los que se alzaren violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes...” Con esto creo que quedaría absolutamente satisfecha la preocupación de los señores Olabarría y Olarte*¹³⁵⁷”.

La voluntat del legislador, doncs, va ser doble: per una banda concretar que per cometre rebel·lió l’acció de rebel·lar-se havia d’estar caracteritzada per la violència i, per altra banda, despenalitzar una declaració d’independència promoguda en seu parlamentària¹³⁵⁸. Aquest darrer aspecte el va deixar clar la diputada d’ERC –que aleshores era Pilar Rahola– quan va fixar la posició del seu partit en el debat celebrat en sessió plenària del Congrés el 5 de juliol de 1995¹³⁵⁹: “[...] *nosotros queremos recordar desde Esquerra Republicana, y también desde el sentido democrático, que nuestro objetivo final es precisamente que el Parlamento catalán por mayoría, y por tanto desde el sentido democrático, algún día ejerza el derecho a la autodeterminación (...) y declare a Cataluña como un Estado independiente. Ello por vía democrática tiene que ser posible hacerlo, y nosotros habríamos quedado, y lo digo en este sentido, fuera del Código Penal*”. Rahola fixava precisament el supòsit de fet que vint-i-dos anys després es portaria a terme.

El supòsit de la declaració d’independència d’un territori quedava extramurs del dret penal i únicament podria considerar-se delictes quan aquesta declaració anés acompanyada d’un component de violència. La violència, doncs, esdevenia la peça clau del delictes. Dit d’una altre manera: sense violència no hi havia rebel·lió. De fet, així ho havia interpretat el mateix Tribunal Constitucional en la STC 199/1987, dictada en motiu dels recursos d’inconstitucionalitat presentats pels Parlaments de Catalunya i el

¹³⁵⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 516. 7 de juny de 1995. Pàg. 15810.

¹³⁵⁸ El periodista especialitzat en tribunals, Bonifacio de la Cuadra, ho va narrar a l’article “La rebelión aplazada” publicat a *El País* el 8 de juny de 1995.

¹³⁵⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno. Núm. 162. 5 de juliol de 1995. Pàg. 8691.

País Basc contra determinats aspectes de la Llei Orgànica 9/1984, de 26 de desembre, contra l'actuació de bandes armades i elements terroristes en desenvolupament de l'article 55.2 de la Constitució¹³⁶⁰. El TC equipara els rebels com a subjectes que associats, com diu el seu nom, a les conductes pròpies d'una rebel·lió a les bandes armades o elements terroristes. En aquest sentit afirma: “[...] *la rebelión es la más grave de las acciones delictivas susceptibles de ser realizadas, o intentadas, por una banda armada*”¹³⁶¹. I acte seguit, entra a definir el que seria la rebel·lió. Ho fa així: “*Por definición, la rebelión se realiza por un grupo que tiene el propósito de uso ilegítimo de armas de guerra o explosivos, con una finalidad de producir la destrucción o eversión del orden constitucional*”¹³⁶² (FJ 4). Dit amb altres paraules: per considerar a unes persones rebels, el TC exigia, en primer lloc, formar part d'una banda armada; essent aquestes armes, armes de foc, bombes, granades, substàncies o aparells explosius o mitjans incendiariis de qualsevol classe.

Per consegüent, el trencament de l'ordre constitucional per mitjans pacífics, quedava fora de l'esfera de la Llei d'Enjudiciament Criminal perquè s'inscrivia dins de l'esfera política¹³⁶³. El legislador, en consonància amb la mateixa doctrina del TC, havia arribat a la mateixa conclusió: una conducta pacífica i democràtica, malgrat que esdevingués una declaració rupturista feta en seu parlamentària o per institucions de govern territorials, no podia ser tractada des del dret penal. De fet, el senador del PP, Esteban González Pons ho deixava prou clar en el debat en el ple del Senat celebrat el 26 d'octubre de 1995¹³⁶⁴: “[...] *añadir el requisito de la violencia a la tipificación del delito de rebelión debilita la protección que el Código Penal otorga a la vigencia de la Constitución*”. I segueix: “[...] *la introducción de la expresión “violencia” en el texto del artículo 464 del Código Penal no resuelva ningún problema y crea multitud de problemas nuevos: despenaliza, sépanlo, un buen número de golpes de Estado*”.

¹³⁶⁰ BOE núm. 3, de 3 de gener de 1985, pàgines 70 a 72.

¹³⁶¹ STC 199/1987, de 16 de desembre. FJ 4.

¹³⁶² STC 199/1987, de 16 de desembre. FJ 4.

¹³⁶³ Vegeu l'article del magistrat emèrit del Tribunal Suprem, José Antonio Martín Pallín “Rebels sense armes”. *La Vanguardia*, 6 de juny de 2019, redactat en el marc del procés penal seguit contra els líders del moviment independentista català.

¹³⁶⁴ Vegeu Diario de Sesiones del Senado. Pleno. 26 de octubre de 1995. V Legislatura. Núm. 94. Pàg. 4870.

14.2.3.2.- *La despenalització del referèndum. L'antecedent basc.*

Situem-nos a l'any 2003, aquesta vegada amb el PP al capdavant del Govern espanyol; un govern amb majoria absoluta a les Corts Generals. En aquell any l'Estat espanyol ja tenia damunt la taula un problema polític de naturalesa territorial però ubicat al País Basc. El Lehendakari, Juan José Ibarretxe, estava decidit a celebrar un referèndum consultiu d'autodeterminació en un termini de dos anys. Aquesta voluntat política va provocar la immediata resposta del govern d'Aznar: penalitzar el referèndum. És a dir, transformar un problema polític en una causa penal per la via de reformar acceleradament el Codi Penal i tipificar com il·lícit penal la voluntat política expressada pel Lehendakari¹³⁶⁵. Aquesta va ser la rotunda resposta del PP. La reforma afectava bàsicament a l'article 506 bis del Codi Penal, que passava a determinar una pena de presó de 3 a 5 anys i inhabilitació absoluta d'entre 6 a 10 anys l'autoritat que convoqués consultes populars per la via de referèndum sense gaudir de competències per fer-ho¹³⁶⁶. Amb l'arribada del PSOE al Govern, una majoria que incloïa a tots els partits amb representació parlamentària menys el PP, va decidir derogar la penalització del referèndum¹³⁶⁷.

¹³⁶⁵ El titular a la notícia al diari *El País* de data 29 de novembre de 2003, és prou explícita per contundent: “*El Gobierno reforma el Código Penal para encarcelar a Ibarretxe si convoca el referéndum*”.

¹³⁶⁶ Concretament, el tipus penal del 506 bis quedava recollit de la següent manera:

“1.- *La autoridad o funcionario público que, careciendo manifiestamente de competencias o atribuciones para ello, convocare o autorizare la convocatoria de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por la vía de referéndum en cualquiera de las modalidades previstas en la Constitución, será castigado con la pena de prisión de tres a cinco años e inhabilitación absoluta por un tiempo superior entre tres y cinco años al de la duración de la pena de privación de libertad impuesta.*

2.-*La autoridad o funcionario público que, sin realizar la convocatoria o autorización a que se refiere el apartado anterior, facilite, promueva o asegure el proceso de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de las modalidades previstas en la Constitución convocadas por quien carece manifiestamente de competencia o atribuciones para ello, una vez acordada la ilegalidad del proceso será castigado con la pena de prisión de uno a tres años e inhabilitación absoluta por un tiempo superior entre uno y tres años al de la duración de la pena de privación de libertad impuesta*”.

Tanmateix, la penalització del referèndum també afectava a un darrer article del Codi Penal; concretament al 521 bis, que quedava redactat de la següent forma:

“*Los que, con ocasión de un proceso de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de las modalidades previstas en la Constitución convocadas por quien carece manifiestamente de competencias o atribuciones para ello, participen como interventores o faciliten, promuevan o aseguren su realización una vez acordada la ilegalidad del proceso, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses*”.

¹³⁶⁷ Vegeu Llei Orgànica 2/2005, de 22 de juny, de modificació del Codi Penal. L'article única de la LO determinava que “*Quedan suprimidos los artículos 506 bis, 521 bis i 576 bis del Código Penal*”.

Es dona la circumstància que la Llei Orgànica que va permetre la derogació dels articles que criminalitzaven l'autorització o celebració d'un referèndum o consulta contenia una exposició de motius que avui mereix ser recuperada. Deia: “[...] *Los artículos anteriores, cuya derogación se lleva a cabo por la presente Ley, se refieren a conductas que no tienen la suficiente entidad como para merecer el reproche penal, y menos aún si la pena que se contempla es la de prisión*”. I prosseguia: “*El derecho penal se rige por los principios de intervención mínima y proporcionalidad, según tiene señalado el Tribunal Constitucional, que ha reiterado que no se puede privar a una persona del derecho a la libertad sin que sea estrictamente imprescindible*”. I com a final destacable per allò que ens interessa, l'exposició de motius deia: “*En nuestro ordenamiento hay otras formas de control de la legalidad diferentes de la vía penal*”. En efecte, s'assumia per tots els partits polítics tret – insistim – del PP¹³⁶⁸, que la via penal no era el camí per resoldre una qüestió política que tenia relació amb el dèficit d'acomodació d'una CCAA dins l'ordenament jurídic espanyol i que podia ser resolta a partir d'una consulta o d'un referèndum.

Tornem a l'any 2004. I tornem a referir-nos a l'obra del professor Alejandro Nieto; escrita durant aquells anys de majoria absoluta del PP. Nieto cita al professor Gregorio Cámara Villar quan afirma que “[...] *Ante la descomposición de lo político, es al juez a quien se le pide la salvación (...) En este nuevo escenario, la judicialización acaba imponiendo su versión penal a toda relación, ya sea política, administrativa o social*¹³⁶⁹”. Malgrat que en l'epicentre de la reflexió d'Alejandro Nieto i de Gregorio Cámara hi ha la corrupció política espanyola i, en menor mesura, el fenomen dels jutges estrella, el rerefons no deixa de ser el mateix que estem tractant en aquest treball: fiar el combat del fenomen de la corrupció sorgida a principi dels anys noranta a l'acció de la judicatura i de la fiscalia. O sigui: transformar allò que políticament pot resultar incòmode o, senzillament, pot no agradar, en una qüestió de rellevància penal traslladant el debat polític a les sales de justícia per transformar-lo en un plet penal.

El Partit Popular incorre a l'any 2015, amb la reforma de la LOTC per atorgar al TC potestats d'execució de sentències i obrir la via del tipus penal de la desobediència,

¹³⁶⁸ El 15 d'octubre de 2012, el Grup parlamentari d'Unión Progreso y Democràcia va intentar recuperar el delictes de convocatòria il·legal d'eleccions o de consultes populars per la via de referèndum sense èxit. Vegeu BOCG, de 15 d'octubre de 2012. Núm. 95-1.

¹³⁶⁹ Nieto, Alejandro. *El desgobierno...* Cit. Pàg. 250. Aquest cita el treball de Cámara Villar, Gregorio. “Justicia política en la España democrática (Una reflexión a propósito de los llamados jueces estrella y la judicialización de la política”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 47, 2000. Pàg. 27 a 52.

en el mateix error que a l'any 2003 va cometre amb la reforma del Codi Penal: introduir la via penal per la criminalització d'una eina que, en essència, passa per donar veu a la ciutadania a través d'un procés on els elements que el defineixen són: paperetes i urnes. Es criminalitzava, així, aspectes transcendents d'una democràcia. La prova està en que les actuacions de la Fiscalia en relació a l'1-O s'inicien amb la instrucció 4/17, mitjançant la qual la Fiscalia Superior de Catalunya ordenava a la policia judicial actuar "per impedir el referèndum il·legal convocat". Malgrat la convocatòria de referèndum ja no era delictiu –i per consegüent, esdevenia una qüestió administrativa– l'ordre de la Fiscalia ordenava perseguir activitats sense rellevància penal; a més de ser improcedent des d'un àmbit subjectiu: es podia investigar a qualsevol ciutadà, com així va succeir¹³⁷⁰.

Però tant en el present com en els anys en què l'adversari polític era l'independentisme del País Basc (o més concretament, el Lehendakari Ibarretxe), el món de la judicatura va ser percebut per la ciutadania i per la premsa de Madrid, com l'únic capaç d'enfrontar-se amb els dos problemes que, també avui, trucaven a la porta de la política espanyola: corrupció davant la desídia de la classe política¹³⁷¹ i el problema territorial basc percebut com una amenaça en la mesura que hi havia un govern l'objectiu del qual era consultar a la ciutadania la possibilitat de separar-se d'Espanya per esdevenir un Estat Lliure Associat. Durant el procés aquests dos problemes van continuar estant damunt la taula, però amb un canvi substancial: el problema ja no era basc, sinó que era català. I en tots dos cassos, el Govern del PP, amb el plàcet de bona part dels partits de l'oposició que anys enrere havien defensat que hi havia formes de control de la legalitat diferents a les penals per enfrontar-se amb una qüestió política, va tornar a instal·lar-se en la via penal per resoldre un conflicte criminalitzant la política¹³⁷².

¹³⁷⁰ Vegeu Instrucció 4/17, de 12 de setembre.

¹³⁷¹ Sobre aquest fenomen que va transcendir l'Estat espanyol i va endinsar-se en altres democràcies europees, especialment Itàlia (amb la Tangentòpolis) i França amb l'esclat del Cas Elf-Aquitaine, destaca l'assaig periodístic escrit per Tijeras, Ramón. *La revolución de los jueces. De falcone a Barbero: una cruzada contra la corrupción política, el crimen internacional i la razón de Estado*, Madrid, Temas de hoy, 1994.

¹³⁷² Con escriu Ignacio Sánchez-Cuenca, "[...] Tenemos aquí un precedente claro de la respuesta legalista y no política ante una propuesta de reforma institucional procedente de una comunidad autónoma. En lugar de iniciarse un proceso negociador para reconducir la situación, el Ejecutivo de Aznar optó por derivar el asunto a los Tribunales y neutralizar la amenaza de referéndum estableciendo penas de cárcel". Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional...* Cit. Pàg. 102.

Això ens condueix a una reflexió que ens permet afrontar el següent punt del treball: quan es tracta d'assumptes polítics d'especial complexitat en la seva gestió, la política espanyola –sobretot en temps de governs de dretes– abdica de la seva responsabilitat democràtica i desplaça tot l'àmbit d'actuació en la judicatura. No volem dir amb això que l'Estat espanyol esdevingui, avui, un Estat sota un govern togat o aquella forma de govern denominada “*gobierno de los jueces*” en expressió de Edouard Lambert¹³⁷³. Tampoc volem negar que en ocasions ha arribat a assemblar-se a un *Estat judicial*. Però com veurem a continuació –sobretot a finals de 2016 i durant tot l'any 2017– el procés sobiranista català canvia el registre i els seus principals lideratges polítics i socials esdevenen objectius judicials susceptibles de ser perseguits per la via penal a partir de tècniques criminals que l'Estat espanyol ja havia assajat en altres moments de la seva història.

14.2.4.- *Aplicació del nou dret penal de l'enemic al moviment sobiranista.*

La discussió, en aquest punt del treball, és argumentar com s'ha aplicat el dret penal –sobretot el dret penal en la seva versió més actualitzada d'ençà dels atacs de l'11 de setembre a les Torres Bessones– com a eina jurídic-política que busca eliminar l'enemic a partir de l'aplicació de penes desmesurades i retallant els seus drets i llibertats, al moviment sobiranista català. La manifestació legal més explícita d'aquesta voluntat d'eliminació de l'enemic és la Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana; més coneguda com a “Llei Mordassa”. L'objectiu de la norma era el de crear un clima de temor en la població –*chilling effect* en paraules del TEDH– per desincentivar l'exercici de drets fonamentals vinculats amb la protesta. La crítica al govern –o a les institucions de l'Estat, inclosa la seva *unitat*– passava a ser vista com una acció que propiciava o augmentava la inseguretat. A partir d'aquí la llei permetia activar els mecanismes punitius de l'Estat discrecional.

Com hem vist en apartats anteriors d'aquest mateix treball, no estem davant d'una situació nova; al contrari, la història sembla tendir a la repetició. L'Estat espanyol –i així ho han reconegut il·lustres penalistes com Muñoz Conde¹³⁷⁴– no ha renunciat

¹³⁷³ Tornem a fer referència a l'obra editada originalment l'any 1921 d'Edouard Lambert: *El gobierno de los jueces...* Cit.

¹³⁷⁴ Muñoz Conde, Francisco. *De nuevo sobre el “derecho penal del enemigo”*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi. 2005. Pàg. 26.

mai a l'aplicació d'un dret penal d'excepció, sobretot durant tota la dictadura franquista. Espanya no va ser l'únic Estat totalitari que va servir-se del dret penal de l'enemic per combatre la dissidència. Els règims totalitaris de Hitler, Mussolini, Stalin, o les dictadures del Cono Sur americà dels 70 i dels 80 (Argentina, Xile, Paraguai i Brasil), van aplicar un duríssim dret penal d'excepció per aniquilar l'enemic polític. El penalista alemany Edmund Mezger, en un informe redactat l'any 1943 pel règim nacionalsocialista en relació a un projecte de llei sobre el tractament que havien de tenir els *estranys* en una comunitat (jueus, homosexuals, marginats, etc.), predeia l'existència de dos o més drets penals (amb principis diferents i amb finalitats i funcions diferents); un generalista i un altre a aplicar a persones o grups de persones¹³⁷⁵.

En el cas que ens ocupa; cas que irromp en la realitat política espanyola ben entrat el Segle XXI, es definit per Muñoz Conde, a partir dels treballs dels professors George Fletcher¹³⁷⁶ i Ulrich Sieber¹³⁷⁷, a partir de 3 premisses¹³⁷⁸:

1.- La criminalització de conductes socials que no plantegen cap perill real als béns jurídics protegits; fet que comporta una aplicació anticipada del dret penal en la mesura que es criminalitzen conductes que en circumstàncies normals podrien considerar-se llibertat d'expressió, creant delictes de mer perill abstracte, emfatitzar nous béns jurídics *supra* individuals difusos, com ara la seguretat pública o l'ordre públic.

2.- Elevar l'escala penal de determinats delictes, introduir una mesura d'internament de seguretat després del compliment de la penal, aplicar la presó perpètua i la pena de mort per delictes que en circumstàncies normals no es justificaria la seva aplicació.

3.- Abolir el dret al "procés degut" la qual cosa pot significar admetre evidències d'òides, o proves com escoltes telefòniques sense ordre judicial prèvia, o tècniques

¹³⁷⁵ Muñoz Conde, Francisco. *Edmund Mezger y el derecho penal de su tiempo*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2003. Pàg. 236.

¹³⁷⁶ Fletcher, George. *Gramática del Derecho penal*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi. 2008.

¹³⁷⁷ Sieber, "Ulrich. Blurring the categories of criminal law and the law of war: efforts and effects in the pursuit of internal and external security". A: *Criminal law between war and peace, justice and cooperation in criminal matters in international military interventions*. International Congress Of Social Defense, 15. Proceedings. Universidad Castilla La Mancha: Cuenca. 2009.

¹³⁷⁸ Muñoz Conde, Francisco. "Derecho en la guerra contra el terrorismo; el Derecho de la guerra, el Derecho penal internacional y el Derecho de la guerra dentro del derecho penal interno ("Derecho penal del enemigo)". *Revista Justicia e Sistema Criminal*, v. 5, núm. 9. 2013. Pàg. 90-91.

d'interrogatori agressives, o extensió de la duració d'arrest policial sense control judicial o, finalment, establir la creació de tribunals especials.

Si anem al cas espanyol i ens aproximem als antecedents del conflicte català, observem com el mateix Muñoz Conde veu en la penalització de la convocatòria de la celebració de referèndum imposada pel govern Aznar una anticipació de la intervenció del Dret Penal encaminada a l'aplicació del dret penal de l'enemic¹³⁷⁹. Perquè en el fons, tipificar expressament una conducta en essència democràtica, el que feia el Govern Aznar, llavors amb majoria absoluta al Congrés dels Diputats, era criminalitzar a les persones que, amb la utilització d'un mecanisme democràtic com és un referèndum, volien interpel·lar a una part de la ciutadania en relació a un conflicte polític.

L'amenaça sobre la que volia lluitar Aznar no era el fet en si mateix (convocatòria del referèndum) sinó assenyalar l'existència de determinades persones (aleshores el cap visible era el Lehendakari Ibarretxe) apartades del valor suprem que significava la plena obediència a la unitat de la nació espanyola. El Lehendakari pretenia trencar aquesta unitat a través de la celebració d'un referèndum. El referèndum s'erigia, doncs, amb l'eina de destrucció de la qual es volia servir l'independentisme basc per esberlar la unitat de l'Estat. S'entrava davant d'un fenomen, que no només afectava a l'Estat espanyol, conegut com l'expansió del dret penal¹³⁸⁰.

L'argumentació que pretenem oferir en aquest apartat és com s'ha aplicat aquest nou dret penal de l'enemic per part de les institucions espanyoles i perquè. Hem aprofundit en altres pàgines d'aquest treball sobre els antecedents teòrics i legislatius que han portat a la dreta nacionalista espanyola a l'aplicació d'aquest dret penal. Ens interessa analitzar perquè en ple Segle XXI, un cop la democràcia i l'Estat de dret a Espanya semblaven assignatures aprovades, s'ha produït un retrocés dels elements més essencials d'una democràcia (tolerància amb la dissidència política, negociació dels desencontres i respecte pel pluralisme i les minories) que ha portat a considerar el moviment sobiranista català un enemic. Perquè resulta evident que en la criminalització del moviment sobiranista té a veure un desplaçament del *dret penal del fet* a un *dret penal de l'autor*. Allò important ja no és si el fet comés és subsumible dins una categoria jurídic-penal (que com hem vist han estat expressament despenalitzades);

¹³⁷⁹ Muñoz Conde, Francisco. *De nuevo sobre...* Cit. Pàg. 41.

¹³⁸⁰ Vegeu, entre d'altres, els treballs de Silva Sánchez, José María. *La expansión del Derecho penal. Aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Edisofer. 2001.

allò que resulta transcendent és qui ha comès el fet. O sigui: l'autor¹³⁸¹. O més ben dit: les circumstàncies personals (pensaments, ideologia, voluntat) que han portat a actuar d'una determinada manera. Tornen a Mezger: el dret penal dels fets és el que s'aplica a la ciutadania; el dret penal d'autor és el que s'aplica a l'enemic.

No han faltat penalistes que han vist en la dicotomia ciutadà-enemic, que està en la base de les teories de Günther Jakobs, una reformulació de la doctrina schmittiana de l'amic-enemic. Posarem exemples. Pel citat Francisco Muñoz Conde¹³⁸², aquesta coincidència ideològica fa que en la base de la diferenciació d'un dret penal pel ciutadà i un altre per l'enemic –ja sigui aquest extern o intern– es trobi la famosa distinció entre “Freund und freind”. Similar és el parer de Guillermo Portilla Contreras, el qual escriu que “*las ideas de Jakobs sobre el derecho penal y procesal del enemigo estan estrechamente ligadas al concepto de lo político de C. Schmitt*”¹³⁸³. El professor de la Universitat de Göttingen, Kai Ambos, és del parer que els discursos d'Schmitt i Jakobs coincideixen¹³⁸⁴. Coincideixen, sobretot, en la voluntat de creació d'un discurs encaminat a justificar la repressió de l'Estat cap a l'exclusió de grups sencers de població; essent Schmitt el predecessor del dret penal de l'enemic que, més tard, acaba desplegant Gunther Jakobs. Eugenio Zaffaroni també veu vincles de coincidència entre la doctrina d'Schmitt i la formulació teòrica de Jakobs¹³⁸⁵. Un d'aquests punts de connexió és l'Estat absolut. En la doctrina schmittiana, el poder del sobirà en l'Estat absolut no coneix límits, de tal manera que pot assenyalar qui és l'enemic per eliminar-lo. En la de Jakobs, la lluita contra l'enemic en un Estat de dret pot assolir els contorns i servir-se d'uns mitjans per enfrontar-s'hi propis d'un Estat absolut.

¹³⁸¹ Són reveladores de la concepció del dret penal d'autor –i cèlebres–, les paraules del Fiscal en Cap del Tribunal Suprem Javier Zaragoza, quan en el tràmit processal d'informe final en el Judici celebrat al Tribunal Suprem en la causa especial núm. 20907/2017 va afirmar que “*Celebrar un referéndum contraviniendo el orden constitucional es delito aunque se haya despenalizado*”.

¹³⁸² Muñoz Conde, Francisco. “¿Es el Derecho penal internacional un “Derecho penal del enemigo”?”. *Revista Penal* 21. 2008. Pàg. 93 a 102.

¹³⁸³ Portilla, Guillermo. “Bases teóricas del “nuevo” derecho penal schmittiano: el derecho penal y procesal penal del “enemigo”. *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Núm. 19. 2007. Pàg. 34.

¹³⁸⁴ Ambos, Kai. “Derecho penal del enemigo”. Cancio Melià, Manuel y Gómez-Jara, Carlos (coords.). *Derecho penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión*. Montevideo-Buenos Aires: B de F Ltda. Vol. I. 2006. Pàg. 119 a 162.

¹³⁸⁵ Zaffaroni, Eugenio Raúl. *El enemigo en el derecho penal*. Buenos Aires: Ediar. 2012. Pàg. 159.

La detenció i empresonament dels dos líders de les principals entitats sobiranistes –Jordi Sánchez de l'ANC i Jordi Cuixart d'Òmnium Cultural– per haver pujat damunt d'un vehicle de la Guàrdia Civil per cridar a la calma en una manifestació de les moltes manifestacions pacífiques viscudes durant el procés, és un exemple d'aplicació de l'arbitrarietat jurídica a una situació on s'estaven exercint drets fonamentals (llibertat d'expressió, manifestació i reunió). La consegüent presó provisional decretada per la magistrada de l'Audiència Nacional als membres del Govern de la Generalitat i de la presidenta del Parlament uns dies després, significa l'efectiu desplegament del nou dret penal de l'enemic al plet català. La tramitació i posterior retirada, segons conveniència política, de l'euroordre d'extradició per part del Jutge Llarena, que havia estat concedida pel Tribunal Superior del *Land* alemany de Schleswig-Holstein per malversació però no pels delictes de rebel·lió i sedició, implica un activisme judicial propi d'un Estat prerrogatiu. Un jutge que actua per criteris d'oportunitat política i no per criteris de legalitat és un jutge al servei d'un Estat prerrogatiu.

Aquest activisme es va veure incrementat amb la suspensió d'actuacions del Parlament de Catalunya per part tant del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem, alterant el joc de majories i minories parlamentàries i incidint de ple en la política catalana i espanyola. Més activisme judicial propi d'un govern dels Jutges. Però és, sens dubte, la prova del cotó d'aquest Estat dual les acusacions formulades contra els líders del moviment independentista en el procés penal tramitat davant la Sala Segona del Tribunal Suprem, que ha suposat una veritable tergiversació del dret. O el que és pitjor: un us polític de la llei. A tots se'ls ha negat el dret a ser jutjats pel tribunal predeterminat per la llei. A més, se'ls ha aplicat una interpretació extensiva i analògica –no permesa en dret penal, però utilitzada fruit de l'arbitrarietat– del tipus de rebel·lió i sedició i s'ha creat un nou marc penal on la rebel·lió necessitada del vector de la violència passa a ser una rebel·lió postmoderna, on la violència és prescindible malgrat allò que està tipificat al Codi Penal¹³⁸⁶. O sigui: la rebel·lió passa a ser un cop d'Estat postmodern, segons la pròpia Fiscalia de l'Estat espanyol.

¹³⁸⁶ L'ús o la tergiversació de la llei, inclús la construcció de normes a la carta, allunyant-les del valor del dret, és una altra de les característiques del *lawfare* que el connecta amb un sistema autoritari en el que és la seva concepció de la política. El tractament del cas català és un clar exemple. La llei pot ser una eina de guerra molt potent si qui té l'encàrrec d'interpretar-la i aplicar-la ho fa en benefici d'una part i en clar perjudici d'una altra. Aquesta és la clau de volta d'una estratègia de *lawfare*: la connivència entre el poder executiu i el poder legislatiu (en la seva doble funció majoria parlamentària que dona suport al govern i,

14.2.5.- *El judici polític al sobiranisme.*

Escriu Otto Kirchheimer, en el clàssic *Justicia Política*, que la funció dels tribunals en el marc d'un judici polític és eliminar l'enemic polític del règim d'acord amb certes regles disposades per endavant¹³⁸⁷. L'eliminació de l'enemic polític troba empara en les regles d'un ordenament jurídic constitucional i penal concebut per dirimir, en el cas constitucional, conflictes polítics de diversos àmbits, sent el que ens interessa aquí una controvèrsia d'abast territorial. En el cas penal, resulta del tot evident que la seva funció no és la d'arbitrar conflictes polítics. Seguint amb Kirchheimer, la necessitat de recórrer als tribunals com a forma d'acció política es presenta allí on, entre d'altres: (1) pot ser necessària la restricció formal de la llibertat amb la finalitat que tinguin èxit les operacions policials i de seguretat; (2) s'ha optat per una política de repressió total contra els enemics, restringint la seva activitat política mitjançant l'ús de procediments judicials en contra seva; (3) es busca un efecte repressiu directe amb la finalitat de dramatitzar la lluita amb l'opositor i recuperar, així, el recolzament públic¹³⁸⁸.

En apartats anteriors d'aquest treball hem analitzat com la fórmula a la que es refereix Kirchheimer no és desconeguda per les elits polítiques de la dreta i extrema dreta espanyola. Més i tot, aquesta fórmula, utilitzada amb intensitat diferent durant el franquisme, no ha estat mai explícitament condemnada per la dreta política espanyola. Però estem realment davant d'un judici polític? La definició que en fa Kirchheimer –i que nosaltres compartim–, és similar a la que fan juristes experts en aquesta tipologia de procediments judicials, com per exemple Jacques M. Vergès o, a Catalunya, Benet Salellas¹³⁸⁹. De fet Vergès va publicar l'any 1968 una obra pionera en aquest sentit: *De*

ahora, és l'encarregada de legislar) i el poder judicial. A més, es clar, del beneplàcit discursiu de la monarquia espanyola.

¹³⁸⁷ Kirchheimer, Otto. *Justicia Política. Empleo del procedimiento legal para fines políticos*. Granada: Editorial Comares. 2001. Pàg. 7. Quan parlem de judici polític ens referirem allò que Kirchheimer en diu *judici polític clàssic*; és a dir, aquell que implica la intenció del Govern d'incriminar la conducta pública del seu enemic amb la finalitat d'expulsar-lo de l'escena política.

¹³⁸⁸ Kirchheimer, Otto. *Justicia Política...* Cit. Pàg. 21.

¹³⁸⁹ Benet Salellas, que va ser un dels lletrats que va actuar en el que s'ha conegut com a "Judici del procés" o "Judici de l'1-O", escriu que en el judici polític "[...] la maquinària jurídica i els seus mecanismes processals es posen en moviment per assolir objectius polítics que transcendeixen a la mera satisfacció de la custòdia de l'ordre públic. S'acudeix al tribunal perquè exerceixi influència sobre la distribució del poder i, així, incrementi l'esfera de l'acció política". I segueix, en la definició dels actors que formen part del procés polític, afirmant que "[...] en aquesta lògica qui te habitualment la capacitat de

*la stratégie judiciaire*¹³⁹⁰. Més i tot: l'advocat parisenc plantejava un tipus de defensa política, que denominava “defensa de ruptura”, per enfrontar-se amb una mínima garantia d'èxit als judicis polítics. Aquesta “defensa de ruptura” passava per no reconèixer legitimitat del tribunal, apel·lar a normes de dret internacional i buscar la complicitat de l'opinió pública. No era una defensa basada en les normes; es construïa a partir d'arguments polítics, atès que el procediment no era de naturalesa jurisdiccional, sinó política.

Quan es comença a desplegar l'estratègia d'eliminació de l'enemic independentista català? Si haguéssim de cercar un principi des del punt de vista judicial afirmariem que el judici polític contra l'independentisme va començar amb la querella contra el president Mas i les conselleres Ortega i Rigau i va prosseguir amb l'ampliació de querella contra el també conseller –i aleshores diputat al Congrés– Francesc Homs. Avui sabem, gràcies a la crònica periodística que ha bussejat en les entranyes del procés, que d'ençà que el moviment independentista expressa la seva voluntat d'unilateralitat per assolir l'objectiu de l'Estat propi, que la maquinària judicial i policial va començar a bastir els fonaments jurídics i incriminatoris (en essència la construcció de proves, ja fossin indiciàries o de càrrec) que havien de portar a la presó als principals líders independentistes del procés¹³⁹¹. Va ser aleshores quan es va començar a treballar amb un dels elements propis dels delictes de rebel·lió i sedició: la violència. I en la necessitat de traslladar el procés a la jurisdicció penal¹³⁹².

poder dur a terme accions com aquesta és precisament el poder constituït, que a més acostuma a ostentar el monopoli de l'exercici de l'acció penal mitjançant la institució d'una fiscalia més o menys dependent”. Vegeu Salellas, Benet. *Jo acuso. La defensa en judicis polítics*. Lleida: Pagès Editors. 2018. Pàg. 19.

¹³⁹⁰ L'obra de Jacques M. Vergès va ser traduïda al castellà i publicada l'any 1970 per l'editorial Anagrama amb el títol *Estrategia judicial en los procesos políticos*. Després ha estat reeditada en diverses ocasions.

¹³⁹¹ Com a crònica periodística que es capbussa en les estratègies dissenyades per una de les cúpules del poder de l'Estat per combatre el procés, vegeu Gindal, Carlota. *Ni vencedores ni vencidos. El juicio al Procés, la historia sin la venia de un fracaso colectivo*. Barcelona: Península. 2019. Des de la mateixa vessant periodística, però amb un format narratiu més proper a la crònica judicial en la mesura que indaga sobre l'estratègia de la fiscalia i de la judicatura espanyola per eliminar políticament els líders del procés, vegeu l'obra de Ekaizer, Ernesto. *Cataluña Año Zero. El proceso, el juicio y la sentencia*. Barcelona: Espasa. 2019.

¹³⁹² Com escriu Benet Salellas, “[...] la jurisdicció penal és l'àmbit preferit de la justícia política pel seu component comunicatiu i sobretot perquè té a les seves mans la llibertat, i la vida en alguns casos, de les persones acusades amb l'afegit d'estroncar la vida política mitjançant les inhabilitacions”. Salellas, Benet. *Jo acuso...* Cit. Pàg. 20.

Aquesta realitat irromp en l'escenari polític del procés quan que la Fiscalia General de l'Estat va fer pública la interposició d'una querella criminal contra tot el govern de la Generalitat i la Mesa del Parlament. Fou aleshores quan es va dibuixar en l'escenari polític i social català i espanyol un *macroprocés* penal contra el moviment independentista associant-lo a un moviment violent de naturalesa terrorista. La denominació, en la nota de premsa de la Fiscalia General de l'Estat per informar sobre la querella criminal pels delictes de rebel·lió i sedició, a més dels delictes de malversació i desobediència, contra els líders independentistes esdevenia total una declaració d'intencions¹³⁹³: el títol era “*Más dura será la caída*”. És a partir d'aquest moment que es confirma la voluntat de construir un procés judicial de naturalesa penal contra el moviment sobiranista. Més i tot, *Más dura será la caída* confirmava que aquella querella amb discutible jurídic pel que feia als delictes principals i amb peticions de presó provisional per tots els querellats, no era un episodi aïllat per enjudiciar uns fets concrets. Es tractava, com s'ha vist al llarg del treball, d'una estratègia de judicialització de la política que arribava al terreny buscat: el de la criminalització del moviment a partir de la imputació de delictes del Codi Penal amb penes de presó superiors als 25 anys. Es retornava a l'aplicació del dret penal de l'enemic; tipologia de dret tributària de la doctrina de Carl Schmitt; doctrina del pensament polític que la dreta nacionalista espanyola havia fet seva de la mateixa forma que la fiscalia de l'Estat havia fet seu el dret penal propugnat per Günter Jakobs.

Per construir tota la narrativa criminal al voltant del moviment sobiranista català hem vist com es requeria d'elements previs com l'ordenació d'un relat criminal, subjectat o recosit per la variable violència¹³⁹⁴. És a partir d'aquesta variable, com escriu Mercè Barceló, que es comença a crear un *corpus iuris* pel cas català¹³⁹⁵. Cal no oblidar que s'estava perseguint penalment, de forma desproporcionada i sense cobertura legal, una actuació –convocatòria de referèndum– que havia estat despenalitzada. La

¹³⁹³ Vegeu les informacions de premsa del 30 d'octubre de 2017: “*Más dura será la caída*”: así ha nombrado la fiscalía el archivo de las querellas de Puigdemont (*El Periódico*); “*Más dura será la caída*”, en el asunto del comunicado de la querella a Puigdemont (*La Vanguardia*).

¹³⁹⁴ La variable violència introduïda en durant la fase d'instrucció en el procés penal, i sobre la qual es construeix el delicte de rebel·lió; que és el tipus penal que permet suportar la presó provisional dels investigats fins a la finalització del procés; gairebé dos anys després, és el que s'ha conegut periodísticament com el teorema Llarena. Vegeu Juliana, Enric. “El relat de la Catalunya violenta”. *La Vanguardia*, 13 d'abril de 2018.

¹³⁹⁵ Barceló, Mercè. “Crisis constitucional del Estado...” Cit. Pàg. 167.

Fiscalia General de l'Estat estava imputant a l'independentisme social i polític, un delictes com la rebel·lió que reclamava violència expressa. I finalment es considerava delictes una DUI que pel dret internacional es trobava en el marc de l'*alegalitat*; mai de la il·legalitat. Així va ser que es va utilitzar una causa particular que s'estava seguint en el Jutjat d'Instrucció número 13 de Barcelona, sota secret de sumari, en una causa general contra l'independentisme. Es van utilitzar proves preconstituïdes, mai revisades per les defenses, per encetar un procés penal que, com a mesura cautelar, va comportar tot l'empresonament dels líders independentistes.

Les cròniques personals –tant dels principals implicats¹³⁹⁶ com dels lletrats defensors¹³⁹⁷– evidencien que el judici que es va seguir contra els líders polítics i socials de l'independentisme va ser un judici polític. També el periodisme de tribunals, conscient que el judici contra els líders del procés era un esdeveniment històric –no deixava de ser una anomalia que en el marc de la Unió Europea, una controvèrsia constitucional de naturalesa democràtica i d'abast territorial, es resolgués mitjançant l'aplicació del dret penal de l'enemic per la democràcia espanyola–, van donar bona compte del procés polític en que es va transformar la resposta de l'Estat espanyol a les demandes del moviment sobiranista català¹³⁹⁸.

14.3.- La confirmació d'un Estat dual. El desplegament de l'excepcionalitat.

En la base teòrica de la doctrina jurídica nacionalsocialista hi ha noms il·lustres que no ens són desconegudes. El dret penal, la filosofia del dret, el dret polític (constitucional, en la seva versió actual) o la teoria de l'Estat són àmbits de les ciències socials on els noms de Karl Larenz, Alfred Rosenberg, Edmund Mezger o el del mateix

¹³⁹⁶ Vegeu Mundó, Carles. *El referèndum inevitable. Del judici endavant*. Barcelona: Pòrtic. 2019; Forn, Joaquim. *Entre togues i reixes. Escrits de judici i presó*. Barcelona: Enciclopèdia. 2019; Romeva, Raül. *Des del banc dels acusats*. Barcelona: Ara Llibres. 2019; Turull, Jordi i Aguilera, Gemma. *Persistim. Cartografia de l'1-O*. Barcelona: Columna. 2019.

¹³⁹⁷ Vegeu Melero, Xavier. *L'encàrrec. Un advocat al judici del procés*. Barcelona: Edicions 62. 2019; Pina, Jordi. *El judici de la meua vida*. Barcelona: Columna. 2019.

¹³⁹⁸ Altres cròniques periodístiques a destacar sobre el judici dels líders independentistes del procés sobiranista són: March, Oriol. *Judici 1-O*. Madrid: Catarata. 2019; Sáenz de Ugarte, Iñigo. *El Juicio*. Barcelona: Roca Editorial. 2019; Ordaz, Pablo. *El juicio sin final*. Alcobendas: Círculo de tiza. 2019; Busquets, Lluís i Grabulosa, Jordi. *El judici. Els líders independentistes a la banqueta*. Maçanet de la Selva: Editorial Gregal. 2019 i Martínez, Guillem. *Caja de Brujas. Procesando el proceso al Procés*. Madrid: Lengua de trapo. 2019.

Carl Schmitt són, sovint, citats. Malgrat que autors com Pérez Luño han qualificat el règim jurídic implementat pel nacionalsocialisme com “una perversió de l’ordenament jurídic¹³⁹⁹”, no és menys cert que si bussegem en el sistema jurídic i polític del nazisme topem amb no poques analogies que podrien –i s’estan– donant avui a Catalunya. Certament les dues situacions són incomparables, però no deixa de ser preocupant que en ple Segle XXI –i per analitzar un situació fàctica al cor d’Europa– l’estudiós hagi de recórrer a analogies jurídiques que ens retrotreuen a un dels períodes més funestos de la humanitat. I és en l’àmbit d’aquestes similituds on surten a col·lació noms de juristes, tal vegada menys coneguts però no menys importants, que els ja citats. Molts d’aquests juristes van viure un exili forçat amb l’arribada d’Adolf Hitler al poder, per la qual cosa les seves obres van ser escrites en anglès abans de ser traduïdes a l’alemany; fet que probablement va retardar l’interès que presenten avui per explicar determinades situacions jurídiques i polítiques com la que pretenem exposar en aquest darrer capítol del treball.

Aquest podria ser el cas de Hermmann Heller, Otto Kirchheimer, Franz Neumann i Ernst Fraenkel, entre d’altres. En aturarem, en aquesta darrera part de la tesi, en l’obra d’aquest autor. Quan Ernst Fraenkel –deixeble socialdemòcrata de Carl Schmitt que haver d’exiliar-se als Estats Units– va elaborar una teoria jurídic-política de la dictadura, ho va fer per denunciar l’existència a l’Alemanya nazi d’un Estat dual¹⁴⁰⁰. En aquest Estat dicotòmic (o *Dual State*) es podien distingir dues visions del dret i de la política: (1) el *normative state* (Estat normatiu) en el qual regia l’ordenament jurídic constitucional i imperava la seguretat jurídica i el *prerogative state* (o estat excepcional) on regnava l’arbitrarietat. Aquests dos Estats, que en realitat s’aixoplugaven dins d’un mateix Estat, eren alhora, dues cares d’una mateixa moneda. L’Estat normatiu es regulava per normes; l’Estat arbitrari es justificaven mesures. Aquestes darreres, per definició, escapaven al control jurisdiccional. Obeïen a decisions polítiques no sotmeses a cap control dels tribunals; la qual cosa evidenciava una total connivència entre el poder executiu i el poder judicial. El primer poder prenia decisions

¹³⁹⁹ Pérez Luño, Antonio E. “El Estado totalitario contra el derecho subjetivo. La teoría jurídica de Karl Larenz”. *Sistema Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 212. Septiembre de 2009. Pàg. 3 a 13.

¹⁴⁰⁰ Fem referència a l’obra clàssica, publicada originàriament l’any 1941, de Fraenkel, Ernst. *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Clarck: The Lawbook Exchange, Ltd. 2006. Fraenkel va publicar originàriament aquesta obra en llengua alemanya durant els anys trenta. Però no va ser fins 1 dècada següent que va ser finalment publicada en anglès. Acabada la Segona Guerra Mundial, finalment el llibre va veure la llum en el seu idioma original.

alienes al marc normatiu existent i el segon poder s'inhibia en la seva funció de garant de l'ordenament (dels drets i obligacions que se'n deriven). No hi havia normes jurídiques que governessin l'esfera política, escrivia Fraenkel¹⁴⁰¹.

Fraenkel retratava una realitat on coexistien dos mons: l'Estat i el Partit. Formaven part de l'Estat normatiu les autoritats legalment constituïdes i el funcionariat tradicional. L'Estat prerrogatiu estava controlat per organitzacions paral·leles del partit nazi. Com explica l'historiador i expert en feixisme, Robert O. Paxton, aquesta coexistència entre els dos Estats en una sola realitat estatal creava una ficció. Mentre el primer reclutava i promocionava elits funcionaries d'acord amb normes burocràtiques, en el segon la norma a aplicar era el caprici dels governants, la recompensa als militants del partit o el suposat destí del *Volk* (poble)¹⁴⁰². Aquesta coexistència de realitats paral·leles conferia al règim una estranya barreja de legalitat i violència arbitrària. Val a dir que Hitler mai va abolir oficialment la Constitució elaborada al 1919 per la República de Weimar i mai va desmantellar l'Estat normatiu a Alemanya. Però tampoc es va deixar limitar per aquest marc normatiu. L'incendi del Reichstag va ser l'excusa perfecte per atorgar al Führer autoritat per prescindir de qualsevol llei amb la sola justificació d'afrontar una suposada emergència nacional fonamentada en el "terror" marxista.

La *decisió* del Führer era la única font de dret. Només ell podia decidir quan prescindir de la Constitució o quan subjectar-se a ella. Era el *decisionisme* del Carl Schmitt en estat pur. Aquesta forma de fer és el que analitzarem a continuació atès que s'ha produït en la fase final del procés sobiranista i està en la base de les acusacions en el judici polític contra els líders del moviment sobiranista català.

Durant el procés sobiranista hem constatat diverses actuacions de l'Estat espanyol –actuacions que, insistim, esdevenen una opció de confrontació davant d'un problema polític– que permeten afirmar l'existència d'aquesta dualitat fraenkeliana fins i tot abans de la màxima expressió de l'excepcionalitat, que és l'aplicació de l'art. 155 CE. Un exemple és "l'Operació Catalunya", però no ha estat la única. Han estat actuacions decidides –aquest és el verb adequat, com explicarem a continuació–, des d'esferes governamentals, alienes al control parlamentari i judicial. Com hem dit, aquestes mesures neixen o tenen la seva font a partir de la qual despleguen efectes en

¹⁴⁰¹ Fraenkel, Ernst. *The Dual State...* Cit. Pàg. 3.

¹⁴⁰² Paxton, Robert O. *Anatomia del feixisme*. Madrid: Capitán Swing. 2019.

una decisió governamental. Tornem a Schmitt i la seva teoria del decisionisme polític per enfrontar-se a l'enemic. I és en aquest punt on reneix o torna a assolir actualitat, si més no en termes acadèmics, el vell debat entre el decisionisme de Carl Schmitt i el normativisme de Hans Kelsen¹⁴⁰³.

Ens aturem un instant en “l’Operació Catalunya” com avantsala de l’Estat dual. Aquesta operació no és una excepció en el marc del procés. Ha estat la primera manifestació pràctica d’aquest Estat dual que teoritza Fraenkel. Aquest anàlisi d’allò que succeeix en la política catalana d’ençà que el procés esdevé unilateral s’ha de fer des d’aquesta òptica, en la mesura que les actuacions de les principals institucions de l’Estat espanyol a partir d’aquell moment –criminalització del moviment sobiranista i aplicació de l’article 155 CE– obeeixen a criteris basats en la conveniència i l’oportunitat per aconseguir l’objectiu buscat: perseguir i reprimir la dissidència política, retallar drets i llibertats bàsics; en definitiva, liquidar el moviment sobiranista. I com escriu Vilajosana, aquesta forma d’actuació s’emmarca en la defensa del valor suprem de la sobirania nacional; defensa que admet les eines que ofereix l’Estat de dret i les mesures que implica una situació d’excepcionalitat¹⁴⁰⁴.

El tractament de l’1 d’octubre anticipa la violència institucional de la mateixa manera que l’empresonament de Jordi Sánchez i Jordi Cuixart –i després dels líders polítics del procés, presidenta del Parlament de Catalunya inclosa– avancen la repressió judicial i confirmaran el judici polític al sobiranisme. Podem afirmar que la guerra bruta policial de l’Operació Catalunya, la violència policial de l’1 d’octubre i l’empresonament dels principals líders polítics de l’independentisme o, inclús, les pressions perquè les principals empreses amb seu social a Catalunya canviïn el domicili social en una altra comunitat autònoma, respon a una aplicació del sistema jurídic espanyol? És evident que no. Aquest *Deep State* ha tingut, com argumenta Mercè Barceló, defensar la unitat de l’Estat¹⁴⁰⁵. Per fer-ho possible, s’han hagut de difuminar

¹⁴⁰³ Resulta il·lustrativa d’aquest debat entre la visió de Carl Schmitt i Hans Kelsen sobre la justícia constitucional la següent obra: Schmitt, Carl i Kelsen, Hans. *La polémica Schmitt / Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos. 2009.

¹⁴⁰⁴ Vilajosana ho argumenta així: “Si hom accepta aquesta visió de la sobirania i descriu la situació que s’està vivint a Espanya com una en què està en joc la sobirania, llavors la qüestió passarà a ser no què diuen les normes del sistema jurídic espanyol, sinó qui emergirà com a sobirà i prendrà la decisió política”. Vilajosana, Josep M. “L’Estat dual a Espanya...” Cit. Pàg. 141.

¹⁴⁰⁵ Barceló, Mercè. “Crisis constitucional del Estado...” Cit. Pàg. 132.

les principals línies d'actuació que separen els tres poders de l'Estat. Més hi tot, com s'ha dit s'ha hagut de trenar un espai de connivència política entre l'executiu i la cúpula del Poder Judicial i el Tribunal Constitucional.

Aquesta col·laboració en la defensa de la unitat per damunt de qualsevol altre consideració, també comporta costos. Els hem vist quan hem analitzat l'1-O en el capítol anterior. Val a dir que el principal cost és la sistemàtica vulneració de drets constitucionals, que afecta tant a representants polítics com a ciutadans. I no necessàriament han de ser polítics i ciutadans que, individualment o col·lectivament, donin suport als moviments socials independentistes; també ciutadans o polítics que d'acord amb la seva línia política puguin posar en dubte la unitat de l'Estat. La llibertat d'expressió i de reunió, el dret al sufragi i a ser elegit, el dret a la llibertat, el dret a la integritat física, el dret al jutge imparcial i al tribunal establert per llei, el principi de legalitat penal i el dret a un procés penal amb totes les garanties; drets tots ells reconeguts en la Constitució i al Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), esdevenen drets també vulnerats en virtut d'aquesta defensa de la unitat de l'Estat a la qual fèiem referència.

14.3.1.- *Elements que confirmen el desplegament d'un Estat dual.*

La qualitat d'un sistema polític –la seva efectivitat en el desplegament del seu marc constitucional, entre d'altres qüestions– depèn de la operativitat dels mecanismes previstos pel control de l'exercici del poder¹⁴⁰⁶. Aquests mecanismes, per definició, han de ser jurídics i polítics i han d'estar presents en la Constitució. Però no es poden limitar a ser literatura jurídico-política; han de ser capaços de tenir efectivitat real en la mesura que el poder sense control tendeix a transformar-se en un règim arbitrari o, en el pitjor dels casos, dictadures totalitàries basades en models d'injustícia total sobretot –però no només– a l'hora de tractar les minories. Volem dir amb això que a l'Estat espanyol, d'acord amb la retòrica legalista heretada del règim franquista –constant invocació de *l'estat de dret* i *l'imperi de la Llei*–, s'ha anat desplegant un discurs centrat en les garanties i en els controls; discurs que, amb el temps, ha acabat aconseguint l'adhesió

¹⁴⁰⁶ Nieto, Alejandro. "Mecanismos jurídicos de control del poder". A Capella, Juan-Ramon (Ed.). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta. 2003. Pàg. 383-384.

d'acadèmics, d'acords polítics, socials i d'operadors jurídics. S'ha acabat, així, legitimant el sistema polític sorgit de la Constitució.

Però alhora que es construeix el marc constitucional, es construeix, en paral·lel, un sistema de contramesures ocultes i tàcites amb la finalitat de bloquejar el funcionament del sistema oficial encara que sigui respectant la seva lletra, però –això sí– transgredint el seu esperit¹⁴⁰⁷. Com diu Alejandro Nieto, es produeixen dos diàlegs¹⁴⁰⁸: (1) el discurs oficial (polítics, professors i mitjans de comunicació elogien el sistema constitucional); (2) el discurs social (l'aplicació efectiva de la defensa de les garanties i drets fonamentals falla, però ningú ho critica). Només així s'entén el doble discurs dels partits hegemònics a l'Estat espanyol: quan s'està a l'oposició es critica aquest sistema, però quan s'està al poder es serveix d'ell. El cas és que aquest sistema de contramesures és un Estat paral·lel útil per servir als interessos del partit del govern o, en el millor dels casos, als dos partits hegemònics –PP i PSOE– per defensar aspectes claus que tinguin a veure amb qüestions polítiques que, mitjançant acords tàcits, han sostret del debat públic. Un d'aquests aspectes és la unitat de l'Estat.

En aquest punt del treball esdevé la nostra voluntat explicitar com a aquest Estat dual –o sistema de contramesures ocultes o tàcites– s'ha anat implementant a Catalunya, de forma que l'àmbit de la discrecionalitat política ha anat desplaçant o ha anat guanyant terreny a l'espai reservat al marc normatiu. Cal deixar clar que aquesta dualitat no és un fenomen polític que comenci i acabi amb el procés sobiranista, però sí que amb el procés sobiranista la dualitat assoleix la seva màxima expressió. El que ha passat amb Catalunya es que aquest sistema dual (o de contramesures tàcites) han estat tant pronunciat que els interessos del govern del PP –o de la majoria parlamentària formada per PP, PSOE i també C's– s'han traslladat descaradament al poder judicial, fusionant-se els tres poders en un de sol¹⁴⁰⁹. Aquesta colonització és freqüent quan s'implementen

¹⁴⁰⁷ Nieto, Alejandro. “Mecanismos jurídicos de control...”. Cit. Pàg. 384. Alejandro Nieto fa referència, per exemple, als mecanismes de control judicial que són anul·lats per un sistema de contramesures que bloqueja el seu normal desenvolupament: l'elevat grau de politització del seu òrgan de govern (CGPJ) i dels titulars dels Tribunals més importants. Les contramesures, en aquest cas, consisteixen influir-hi per suavitzar les mesures de control o influir-hi per assolir objectius polítics, com ara la repressió de moviments minoritaris invocant la defensa de la sobirania nacional o la unitat de l'Estat.

¹⁴⁰⁸ Nieto, Alejandro. “Mecanismos jurídicos de control...”. Cit. Pàg. 384-385.

¹⁴⁰⁹ Aquesta ingerència va arribar a uns extrems, que l'Associació Juezas y Jueces para la Democracia va fer públic, en data 5 de febrer de 2018, un comunicat “sobre les ingerències polítiques en el poder judicial i en el Tribunal Constitucional” i que tenia a veure amb el procés. Concretament, el comunitat afirmava el següent:

dos Estats en un únic Estat. Com explica Robert O Paxton, l'Estat prerrogatiu nazi va anar colonitzant l'Estat normatiu i en va contaminar el seu funcionament fins que, un cop començada la Guerra, l'Estat prerrogatiu va aconseguir un domini gairebé total¹⁴¹⁰.

L'essència del procés sobiranista, tal i com hem insistit en pàgines anteriors d'aquest treball, ha estat la de posar en qüestió el *demos* en el marc de l'Estat espanyol; o el que és el mateix: qui és el sobirà capaç de prendre una decisió sobre aquell concepte que Mercè Barceló ha denominat *metadret* natural i fonamental: la unitat de l'Estat. Atesa la seva transcendència, aquesta dualitat o desplegament de contramesures, no només s'ha donat a l'àmbit judicial. Altres àmbits estratègics també han estat objecte de contramesures, sent un dels àmbits en el qual l'Estat dual ha penetrat amb major força i contundència a Catalunya: el de l'economia¹⁴¹¹. De fet, el Ministeri d'Economia ha estat un baluard en l'aplicació del decisionisme schmittià d'ençà que el procés ha avançat pel camí de la unilateralitat. Les finances de la Generalitat van estar

“[...] Nuevamente, las inopinadas declaraciones del Ministro de Justicia en relación a la investigación que se sigue en el Tribunal Supremo, el denominado “procés”, son poco respetuosas con la separación de poderes y la independencia judicial. El Sr. Català pronostica con total seguridad el futuro procesal de los investigados y anticipa sin ningún rubor las fechas y el contenido de las resoluciones judiciales, hasta el punto de afirmar que la sentencia se dictaría antes del mes de diciembre del presente año.

Junto a estas manifestaciones desafortunadas, informaciones publicadas en un periódico de ámbito nacional y no desmentidas dan cuenta de los contactos de miembros del Gobierno, empezando por su Presidente, a magistrados del Tribunal Constitucional previos a la deliberación sobre la admisión a trámite del recurso interpuesto por el propio Gobierno contra la resolución del Presidente del Parlamento de Cataluña. Debemos de recordar que el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución y que sus magistrados son independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato, de forma idéntica a los miembros del Poder Judicial. Es por ello que tales contactos son inadmisibles en un Estado de Derecho y no tienen otro objetivo que tratar de influir en el sentido de la resolución a dictar por el Alto Tribunal.

[...]

Ante las inaceptables interferencias del poder político en la independencia de nuestros tribunales, ha de ser criticada la inacción y el silencio del Consejo General del Poder Judicial, máxime cuando es el órgano que precisamente tiene por misión fundamental defender la independencia de los jueces”.

¹⁴¹⁰ Paxton, Robert O. *Anatomia del fascismo...* Cit. Pàg. 383.

¹⁴¹¹ La intervenció financera de la Generalitat va ser acordada, formalment, a l'empara de la LO 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, amb la finalitat de procedir a un control de la despesa de la Generalitat i evitar que amb recursos públics es financés un possible referèndum. En aquest sentit, també es procedeix als Acords de la Comissió Delegada del Govern per Assumptes Econòmics de 21 de juliol de 2017 (publicat per la Ordre PRA/686/2017, de 21 de juliol) i de 15 de setembre de 2017 (publicat per la Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre) i la Ordre HFP/886/2017 de 20 de setembre mitjançant la qual es declara la no disponibilitat de crèdits en el pressupost de la Comunitat Autònoma de Catalunya pel 2017. Aquestes actuacions no s'emparen en un principi en l'article 155 CE, que s'aplica a finals d'octubre de 2017.

intervingudes molt abans de l'aplicació de l'article 155 CE¹⁴¹². L'Estat va fer tot el possible perquè les empreses traslladessin la seu social lluny de Catalunya, en una decisió política sense precedents en una democràcia europea. La única justificació era l'apel·lació a la por i el temor de perdre competitivitat en una Catalunya independent¹⁴¹³.

Un altre dels àmbits estratègics on l'arbitrarietat ha penetrat amb major força i contundència i on la inhibició judicial o la complicitat judicial ha estat més present ha estat en l'àmbit policial. És per aquest motiu que a continuació analitzarem aquests dos àmbits del *procés*. L'àmbit policial té la seva principal expressió en allò que s'ha conegut en els mitjans periodístics i político-mediàtics com l'Operació Catalunya. Malgrat que ja l'hem apuntat com a exemple de dualitat estatal, ara ho concretarem amb major profunditat. L'àmbit judicial l'hem explorat, però la prova del cotó seran les SSTC 89/2019 i 90/2019, de 2 de juliol, que resoldran les impugnacions en raó de l'aplicació de l'article 155 CE.

14.3.2.- *Avantsala de la dualitat. L'Operació Catalunya.*

Als anys noranta, durant el que hem vist que va es anomenar la “legislatura de la crispació” (darrer govern de Felipe González entre 1993 i 1996), van estar caracteritzats per la irrupció de diversos escàndols polítics, entre els quals va destacar el del terrorisme d'Estat comès pels Grupos Antiterrorista de Liberación (GAL). Segons definició de Xavier Casals, “eren escamots contra terroristes, actius al País Basc francès entre la tardor de 1983 i l'estiu de 1987, que van atemptar contra l'univers de l'esquerra *abertzale* suposadament vinculada a ETA i van causar 27 morts¹⁴¹⁴”. Pel catedràtic de Dret Penal Enrique Gimbernat els GAL eren com “[...] *una banda de asesinos, torturadores y secuestradores organizada por el Ministerio del Interior (y,*

¹⁴¹² La intervenció de les finances de la Generalitat va obeir a un procediment il·legal en la mesura que la norma aplicada, la LO 2/2012, preveia l'aplicació de l'article 155 CE en cas de requerir de mesures de compliment forçós en cas que la Comunitat Autònoma no les apliqués per compte propi; després de l'activació d'un procediment expressament previst en la pròpia norma (art. 25 i 26).

¹⁴¹³ Vegeu el reportatge “Així va fer l'Estat la guerra econòmica contra Catalunya”. *Ara*, 7 d'octubre de 2018.

¹⁴¹⁴ Vegeu Casals, Xavier. *El oasis catalán (1975-2010) ¿Espejismo o realidad?* Barcelona: Edhasa. 2010. Pàg. 87. Sobre els GAL, vegeu, d'entre la nombrosa literatura publicada al respecte, Woodworth, Paddy. *Guerra sucia, manos limpias: ETA, el GAL y la democracia española*. Barcelona: Crítica. 2002.

*probablemente también, por el CESID) que ha privado de la vida cerca de treinta personas, ha intentado hacer desaparecer en cal viva, después de martirizarlos y hacerles cavar su propia tumba, al menos a dos personas y ha cometido hechos delictivos que figuran entre los más graves que conoce el Código Penal*¹⁴¹⁵”.

Interessa al present estudi fer esment del fenomen GAL –i per extensió, allò que va anomenar “guerra bruta”– que va marcar bona part dels anys noranta de la democràcia espanyola¹⁴¹⁶. I ens interessa fer-ho palès en aquest apartat del treball en la mesura que durant els vuitanta i els noranta, malgrat l’existència de mecanismes legals i democràtics per fer front a l’amenaça terrorista, es va demostrar que un altre terrorisme –el d’Estat– era concebut pel govern espanyol com una forma *legítima* de lluitar fent ús de la violència contra l’entorn –o suposat entorn– de la banda terrorista ETA. Sempre servint-se d’eines com la intimidació, la tortura i l’assassinat¹⁴¹⁷. Malgrat que tot l’entramat GAL es va gestar als primers anys del Govern socialista amb Felipe González al capdavant, no és fins a principis dels noranta que la “guerra bruta” es fa pública. Les investigacions del jutge Baltasar Garzón i la crispació política alimentada per allò que es va anomenar *la pinça* (acord d’oposició més retòric que programàtic entre PP i IU), esdevenen una duríssima oposició que pretenia derrocar el govern del PSOE i acabar políticament amb Felipe González¹⁴¹⁸. El cas GAL va culminar amb la

¹⁴¹⁵ Gimbernat, Enrique. *Ensayos penales*. Madrid: Tecnos. 1999. Pàg. 112. La vinculació dels GAL amb el Ministeri de l’Interior va quedar provat en la sentència del TS de 28 de juliol de 1998.

¹⁴¹⁶ Com explica Xavier Casals, els GAL tenien com a precedent el Batallón Vasco Español i el clima d’hostilitat generat per conegudes veus de mitjans de comunicació associats a la dreta nacionalista espanyola com Pedro J. Ramírez, aleshores director de *Diario 16*. Vegeu en aquest sentit un al·legat formulat per Ramírez el 23 de març de 1981, del qual reproduïm un fragment que, alhora, reproduïx el referit Xavier Casals: “[a] las bestias se las encierra tras los barrotes más gruesos que existan en la aldea. Para ello, primero se las caza [...] No hay derechos humanos en juego a la hora de cazar al tigre, al tigre se le busca, se le acosa, se le coge, y si hace falta se le mata. Podrán caer cincuenta etarras en combate y las manos de España continuarán limpias de sangre humana. A los policías que disparen contra ellos se les recibirá como a valientes”. Ramírez, Pedro J. “Refreshar la memoria”. *Diario 16*, 23 de març de 1981. Vegeu, també, Casals, Xavier. *El pueblo contra el Parlamento...* Cit. Pàg. 67-68.

¹⁴¹⁷ La denominació de terrorisme d’Estat aplicada als escamots del GAL ha estat un aspecte debatut per la doctrina penal arribant a la conclusió majoritària que, efectivament, els GAL han de ser qualificats de terrorisme d’Estat. En aquest sentit, Muñoz Conde argumenta que “[...] Frente al terrorismo contra el Estado hay también un “terrorismo desde el Estado”, que a veces utiliza, en la guerra sucia contra el otro terrorismo, medios violentos como asesinatos o secuestros...”. Vegeu Muñoz Conde, Francisco. *Derecho Penal. Parte especial*. València: Tirant lo Blanch. 1999. Pàg. 862. Per la seva part, algunes sentències –no totes– dictades pel Tribunal Suprem, com la de 27 de maig de 1988, consideraven respecte de la consideració jurídic-penal dels escamots dels GAL que concorrien les circumstàncies que els definien com a terrorisme d’Estat (o, si més no, com a banda terrorista): organització o grup, estabilitat, disponibilitat d’armament, jerarquització i finalitat d’alterar la seguretat ciutadana.

¹⁴¹⁸ Malgrat les acusacions del dirigent base del PSOE, Ricardo García Damborenea, sobre la implicació directe de Felipe González en la creació dels GAL, aquest mai no va ser processat.

condemna penal del Ministre d'Interior José Barrionuevo i del Secretari d'Estat per a la Seguretat, Rafael Vera, a més de figures importants com Enrique Rodríguez Galindo, general de la Guardia Civil del quarter d'Intxaurren.

Hem tret a col·lació l'antecedent dels GAL per obrir la resposta policial que el govern del PP va oferir al procés sobiranista. O, dit d'una altra forma, el procés sobiranista va ser combatut no només des de l'àmbit judicial; també va ser-ho des de l'àmbit policial¹⁴¹⁹. Concretament, el moviment sobiranista va ser un focus permanent d'atenció per part del Ministeri de l'Interior liderat per Jorge Fernández Díaz, amb una clara voluntat d'utilitzar el que s'ha anomenat guerra bruta o violència institucional per combatre el procés¹⁴²⁰. Per definir el que cal entendre per "Operació Catalunya" ens basarem en les conclusions del dictamen emès per la Comissió d'Investigació sobre l'Operació Catalunya (CIOC) en motiu de l'aprovació de la Resolució 529/XI del Parlament de Catalunya¹⁴²¹.

El dictamen de la CIOC considera que "L'Operació Catalunya és una conspiració per a intentar frenar la dissidència política a Catalunya, i particularment el moviment independentista, conspiració que s'ha dut a terme, almenys, durant els anys en què Jorge Fernández Díaz (2011-2017) ha estat ministre de l'Interior espanyol". El dictamen segueix especificant que "es concreta en un seguit d'actuacions de caràcter polític, policial i d'intel·ligència" l'objectiu de les quals ha estat el de "reduir el suport social de l'independentisme en tant que opció política mitjançant la desacreditació". Per aquest motiu, el dictamen de la Comissió arriba a la conclusió que la naturalesa de l'operativa és *reputacional*. És a dir, busca la criminalització a partir "d'imputacions, sospites i calúmnies a determinades cares visibles del moviment". El *modus operandi* – sempre seguint el relat de la CIOC – era treballar a partir de la creació d'informes

¹⁴¹⁹ Per una visió des del periodisme d'investigació del que s'ha anomenat "clavegueres de l'Estat" en la lluita contra l'independentisme, vegeu l'obra de Grau, Jaume. *Les clavegueres de l'Estat. Guerra bruta i corrupció a Espanya*. Barcelona: Catedral. 2018. Sobre aquest afer es va produir el documental *Las cloacas de Interior* (Jaume Roures, 2017) amb guió de Jaume Grau, basat en els fons documentals del diari *Público*, que va tenir fort impacte mediàtic dins i fora de l'Estat espanyol.

¹⁴²⁰ Sobre la utilització, per part de l'Estat, de la violència política institucionalitzada, vegeu González Calleja, Eduardo. *Asalto al poder. La violència organitzada y las ciències sociales*. Madrid: Club Siglo XXI. 2017.

¹⁴²¹ Vegeu Resolució 529/XI del Parlament de Catalunya, de creació de la Comissió d'Investigació sobre l'Operació Catalunya, de 8 de març de 2017. DSPC-P 56. BOPC 355. Per les conclusions, vegeu Resolució 808/XI del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova el dictamen de la Comissió d'Investigació sobre l'Operació Catalunya, de 7 de setembre de 2017. DSPC-P 81. BOPC 511.

policials “que es construïen basant-se en la barreja d’informacions falses amb dades obtingudes de manera fraudulenta i amb elucubracions de procedència ambigua o anònima, amb la idea de fabricar un relat que donés aparença de cas autèntic i contrastat per a poder traslladar-lo posteriorment a la premsa o poder judicialitzar-lo”.

La voluntat d’esquitxar líders del moviment sobiranista com Artur Mas, Oriol Junqueras o Xavier Trias ha estat un objectiu prioritari des de l’inici, que es situa “en la gravació de la conversa que Alicia Sánchez Camacho i Victòria Álvarez van tenir el 7 de juliol de 2010¹⁴²²”. Tanmateix, fruit d’aquesta voluntat de difamar i tacar el prestigi social i polític dels lideratges del procés en espais mediàtics afins a la dreta nacionalista espanyola, l’Operació Catalunya també se l’ha conegut com “Les clavegueres de l’Estat¹⁴²³”. En aquest sentit, una altre de les conclusions a les que arriba la CIOC és l’ús partidista de la policia sota el mandat de Fernández Díaz: “Aquest ús partidista es va materialitzar en la creació d’unitats fora de l’estructura orgànica del Cos Nacional de Policia”. Aquesta brigada politicopolicial dirigida pel Govern de l’Estat espanyol – segons conclusions del CIOC– està formada per “[...] comissaris, detectius, agents, funcionaris i alts càrrecs del Ministeri de l’Interior, i també membres d’altres institucions com l’Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), o del poder judicial”.

Hi ha uns elements claus que defineixen l’Operació Catalunya com una eina política de naturalesa policial concebuda per deslegitimar el moviment des d’un punt de vista reputacions amb la finalitat de trenar el suport social i, de retruc, electoral. Un d’aquests elements és l’ajuda o el suport de mitjans de comunicació que entren al joc per tal d’amplificar el ressò de les notícies falses. Com diu la CIOC, els informes elaborats per la Unitat de Delinqüència Econòmica i Fiscal (UDEF) per construir casos de corrupció o elaborar informes falsos, “són filtrats en mitjans afins (que col·laboren amb el conjunt de l’operació) com ara *El Mundo* i publicats per periodistes que formen

¹⁴²² Alicia Sánchez Camacho, aleshores diputada al Parlament de Catalunya i senadora per designació autonòmica, es va reunir amb Victòria Álvarez, una exparella del fill gran de Jordi Pujol i Soley, Jordi Pujol Ferrusola i la conversa va ser gravada per l’agència de detectius Método 3. Sobre aquests episodis del *Deep State* català resulten d’interès periodístic la narrativa interessada però il·lustrativa de les clavegueres de l’Estat signada per Marco, Francisco. *El Método*. Barcelona: La Esfera de los Libros. 2013. Per una investigació més documentada i menys interessada, vegeu l’obra signada pel pseudònim Vinton, Roger. *La gran teranyina. Els secrets del poder a Catalunya*. Barcelona: Edicions del Periscopi. 2017.

¹⁴²³ Vegeu l’obra del periodista Grau, Jaume. *Les clavegueres de l’Estat...* Cit.

part de la trama¹⁴²⁴”. L’altre element és l’oportunitat política del moment en el qual aquestes notícies són publicades. Altre cop són les conclusions de la CIOC qui ofereixen la clau: “[...] es jugava amb el calendari polític, especialment tenint en compte les conteses electorals a Catalunya (eleccions al Parlament, eleccions municipals, consulta del 9 de novembre, etc.), amb la finalitat d’acabar afectant l’estat d’ànim de l’opinió pública”. L’objectiu de les campanyes mediàtiques de desprestigi era la voluntat d’influir sobre els resultats electorals; fet que ja no comportava una lluita contra el moviment sobiranista català sinó una veritable amenaça contra el mateix sistema democràtic espanyol.

14.3.3.- *La concreció de l’excepcionalitat. L’aplicació de l’art. 155 CE.*

Hem argumentat, a l’analitzar la reforma operada en la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, que l’objectiu del govern de l’Estat amb la modificació legislativa era el de traslladar la resposta política que oferia l’article 155 CE en l’àmbit jurisdiccional. Que fos, explicàvem analitzant els vots particulars dels magistrats discrepants en el que va ser una sentència que esberlava la unanimitat del TC fins aleshores mantinguda i lloada, el Tribunal a partir de noves potestats assignades qui oferís una resposta punitiva en un àmbit que la Constitució reservava al Govern a partir de l’aplicació de l’article 155 CE¹⁴²⁵. Dit ras i curt: el govern endossava una problemàtica de clara naturalesa política a la justícia –constitucional primer i penal després– habilitant un marc legal exprés amb la finalitat que fossin els Tribunals els que

¹⁴²⁴ Les conclusions de la CIOC fan referència a la informació publicada pel diari *El Mundo* el 16 de novembre de 2012, en plena campanya electoral de les eleccions al Parlament de Catalunya de l’any 2012; eleccions en les quals la majoria de pronòstics publicats atorgaven a CiU un resultat proper a la majoria absoluta, que afirmava que “*La Policia vincula cuentas en Suiza de Pujol i Mas con la corrupcion de CiU*”. Les autoritats suïsses van desmentir la notícia. Sobre el tractament mediàtic que el diari *El Mundo* va fer de les eleccions del 25 de novembre de 2012 al Parlament de Catalunya vegeu Pont, Carles i Capdevila, Arantxa. *Del carrer a les urnes. El dret a decidir en campanya. Comunicació política i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2012*. Barcelona: Documenta Universitària. 2013.

¹⁴²⁵ Concretament, l’article 155 CE estableix el següent:

“1.- Si una Comunitat Autònoma no complís les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, o actués de forma que atempti greument a l’interès general d’Espanya, el Govern, previ requeriment al president de la Comunitat Autònoma y, en el cas de no ser atès, amb l’aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà adoptar les mesures necessàries per obligar a aquella al compliment forçós de dites obligacions o per la protecció de l’esmentat interès general.

2.- Per l’execució de les mesures previstes en l’apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les Comunitats Autònomes”.

actuessin el procés dins un marc d'actuació que la CE reservava al govern. Però el TC, concretament a partir del vot discrepant de tres magistrats formulat en l'ITC 126/2017, que va apuntar les seves limitacions a l'hora de resoldre el conflicte plantejat. Insinuava que seria adient explorar la via política d'excepció desplegant un instrument mai abans utilitzat: l'art. 155 CE.

La pregunta que irromp d'immediat és: perquè tants reparaments a la utilització de l'article 155 CE? D'entrada entenem que la renúncia al seu desplegament efectiu venia motivada perquè el 155 CE era el gran desconegut de la democràcia espanyola. No hi ha precedents de l'aplicació d'aquest article en la història constitucional nostrada. L'origen d'aquest precepte tampoc el podem anar a buscar en la història del dret polític o constitucional espanyol. De fet, el seu origen és alemany; concretament l'article 37 de la Llei Fonamental de Bonn de 1949¹⁴²⁶. Tot i que la seva translació a la Constitució espanyola no es va fer de forma literal o idèntica. L'exemple el tenim en l'aplicació pràctica que se n'ha fet: el requisit del requeriment previ desatès pel President de la Generalitat (i que va comportar l'activació i desplegament de l'art. 155 CE) ja havia donat peu a que autors com Eduardo Garcia d'Enterría¹⁴²⁷ afirmessin que el legislador constituent havia refós l'article 155 amb dues institucions diferents, per bé que procedents, ambdues, del Dret Constitucional alemany: l'execució federal del referit article 37 i la tècnica de supervisió federal prevista en l'article 84¹⁴²⁸.

En qualsevol cas, l'article 155 CE esdevé un mecanisme de coerció estatal de caràcter extraordinari i, en tant que extraordinari, un mecanisme que hauria d'haver estat objecte d'una interpretació restrictiva, que com veurem, no es va produir en la seva

¹⁴²⁶ L'article 37 de la Llei Fonamental de Bonn diu:

“1.- Si un Estat no compleix les obligacions que la Llei Fonamental o una altra llei federal li imposen respecte a la Federació, el Govern Federal, amb l'aprovació del Consell Federal, podrà adoptar les mesures necessàries per obligar l'Estat a complir les esmentades obligacions per via coercitiva federal.
2.- Per a l'execució de les mesures coercitives federals, el Govern Federal o el seu representant té el dret d'impartir instruccions a tots els Estats i a les autoritats d'aquests”. Argumenta Xavier Ballart que l'article 37 va ser el model en el qual es va inspirar el legislador constituent a l'hora de redactar l'article 155 CE. Corroboren aquesta afirmació intervencions en els treballs parlamentaris –especialment la del ponent de la UCD, José Pedro Pérez Llorca– i l'opinió de bona part de la doctrina constitucionalista. Vegeu Ballart, Xavier. *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Generalitat de Catalunya: Escola d'Administració Pública. 1987. Pàg. 68.

¹⁴²⁷ Vegeu García de Enterría, Eduardo. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas. 1983. Pàg. 167 i 168.

¹⁴²⁸ En relació a l'article 84 de la Llei Fonamental de Bonn, els professors Jordi Solé Tura i Miguel Àngel Aparicio Pérez són del parer que l'article 155 CE s'inspira en aquest i no en el 37. Vegeu Solé Tura, Jordi i Aparicio, Miguel A. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos. 1988. Pàg. 276.

aplicació. Tampoc el Tribunal Constitucional ha fet una lectura restrictiva, precisament al tenor de l'excepcionalitat que dimana de l'aplicació del precepte. Al contrari, les SSTC 89/2019 i 90/2019 esdevenen l'aval a una aplicació excessivament onerosa i desmesurada de l'article 155 CE on tota mesura excepcional és possible sempre i quan sigui necessària –sense entrar a concretar en què consisteix aquesta necessitat– i estigui delimitada en el temps¹⁴²⁹. És a dir, la necessitat i la temporalitat són els canons de constitucionalitat de les mesures proposades pel Govern de l'Estat i aprovades en seu senatorial¹⁴³⁰.

Com explicarem a continuació, aquesta aplicació –insistim, la primera que l'Estat espanyol utilitzava l'article 155 CE– després de la DUI o en paral·lel a la DUI, no va respondre a la premissa de la prudència ni al principi de proporcionalitat, tal i com van denunciar destacats professors de Dret Constitucional¹⁴³¹. No aprofundirem en l'anàlisi jurídic de l'article 155 –fet que requeriria un treball monogràfic–, malgrat que en farem una breu referència als elements de la seva estructura formal que més han afectat al cas català. L'objectiu, doncs, és situar l'aplicació de l'article 155 CE en el marc del procés sobiranista català i analitzar-ne la seva oportunitat política. En aquest sentit, dividirem aquest darrer apartat del capítol catorzè en tres punts més: el seu caràcter excepcional, la seva estructura formal (vessant teòrica del precepte) i, finalment, la seva aplicació pràctica circumscrita al cas català. Complementarem els anàlisis amb el comentari de les sentències 89/2019 i 90/2019 del TC sobre l'aplicació de l'art. 155 CE.

¹⁴²⁹ Ridao, Joan. “Les sentències del Tribunal Constitucional sobre l'aplicació a Catalunya de l'article 155 de la Constitució”. *Revista Catalana de Dret Públic Blog*. 17 de juliol de 2019.

¹⁴³⁰ El TC ho expressa amb la següent contundència: “[...] *en el seno del procedimiento previsto en el art. 155 CE, el Senado puede autorizar al Gobierno para disolver una asamblea autonómica, siempre que tal medida se presente como “necesaria”, atendiendo a la situación creada. Lo que no podría en ningún caso es autorizarle para substituir permanentemente a la cámara autonómica en el ejercicio de sus funciones*”. Tanmateix, el TC reconeix que aquesta mesura a la que fa referència –dissolució anticipada del Parlament en exercici de les funcions manllevades al President de la Generalitat– suposa una evident afectació del principi d'autonomia, però ho admet amb el següent argument: “[...] *Es también indiscutible que la medida supone una evidente afectación al autogobierno de la comunidad autónoma, en cuanto este tiene su sede esencial en la existencia de una asamblea democráticamente elegida (art. 152 CE). Sin embargo, ya hemos apreciado que el art. 155 CE puede comportar una alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico*”. Altre cop és la temporalitat l'element que justifica la constitucionalitat de la mesura. Vegeu STC 89/2019, FJ 13.a.

¹⁴³¹ Vegeu, entre d'altres, Albertí, Enoch. “Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Núm. 27. Juny 2018.

14.3.3.1.- *Dret constitucional d'excepció.*

El fet que l'aplicació de l'article 155 CE esdevingui una mesura excepcionalíssima, sense precedents en el Dret Constitucional espanyol, comporta que la seva aplicació pràctica sigui desconeguda¹⁴³². Una aplicació pràctica que l'article deixa, com veurem més endavant, subjecte a moltes interpretacions en la mesura que el precepte en si mateix respon a una redacció volgudament ambigua. Malgrat aquesta excepcionalitat, Espanya i Alemanya no són els únics sistemes constitucionals del nostre entorn més immediat que contenen clàusules d'aquesta naturalesa. Com expliquen els professors Enoch Albertí i Joan Vintró, les Constitucions d'Àustria de 1920 (art. 100), d'Itàlia de 1947 (art. 126) i de Portugal de 1976 (art. 234), des de les singularitats que presenta cada sistema institucional, contempnen mesures d'excepcionalitat a favor del govern central en cas de conflicte amb entitats territorials. Totes presenten un comú denominador¹⁴³³: esdevenen la “previsió constitucional de mesures concretes de dissolució dels principals òrgans polítics d'àmbit subestatal¹⁴³⁴”. Tanmateix, el fet que l'Estat espanyol hagi evitat la seva aplicació traslladant el pes de l'actuació política en l'àmbit jurisdiccional, reforça el caràcter extraordinari de la mesura o de la intervenció.

Resulta del tot evident que el plantejament de la aplicació d'una mesura tant excepcional suposa la prèvia gestació d'un conflicte polític entre Estat i Comunitat Autònoma. Però no un conflicte qualsevol; no una pugna o divergència inherent a la relació entre òrgans d'un mateix Estat amb governs i interessos contraposats; sinó un conflicte d'un naturalesa, també, excepcional. Aquest és el pressupòsit que, amb caràcter general, permet el desplegament d'aquesta clàusula constitucional: que el conflicte revesteixi uns contorns que el facin impossible de resoldre per altres vies prou conegudes com la negociació, a través de comissions bilaterals (entre l'Estat i les

¹⁴³² Aquest caràcter excepcional és remarcat pel TC en les SSTC 89/2019 i 90/2019 en reiterades ocasions.

¹⁴³³ Com diu Albertí, “[...] a Àustria es permet la dissolució del Parlament dels Länder per part del Bundesrat a instàncies del Govern Federal (art. 100); a Itàlia s'habilita la dissolució del consell regional per decret de la presidència de la República (art. 126), i a Portugal s'autoritza la dissolució dels òrgans de govern de les regions autònomes per part del president de la República (art. 236). Vegeu Albertí, Enoch. “Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació...” Cit. Pàg. 16. Vegeu, també, Vintró, Joan. “L'article 155 de la Constitució: configuració jurídica general i aplicació a Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Públic* (número especial). 2019. Pàg. 159. doi: [10/2436/rcdp.i0.2019.3293](https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2019.3293).

¹⁴³⁴ Vintró, Joan. “L'article 155 de la Constitució...”. Cit. Pàg. 159.

Comunitats Autònomes) o la jurisdiccional, prou assajada en durant el procés sobiranista. No és en va que Joan Vintó ens recordi que bona part de la doctrina jurídica ha utilitzat expressions com “coacció estatal¹⁴³⁵” o “execució forçosa estatal” o “compulsió estatal” per definir-lo des d’un punt de vista genèric¹⁴³⁶. Fins i tot, Pedro Cruz Villalón, va utilitzar l’expressió “dictadura constitucional” atesa la indefinició de mesures a adoptar i la consegüent discrecionalitat de l’Estat a l’hora de desplegar el precepte¹⁴³⁷.

Però davant la possibilitat que la solució a un conflicte polític no pugui ser assumit o solucionat o debatut des de la política, l’article 155 presenta elements que el fan utilitzable sempre des de la cautela. De fet, com explica Vintó va existir un debat acadèmic sobre si l’art. 155 CE es tractava d’un mecanisme subsidiari o d’*última ratio*. Finalment, la doctrina semblar avui decantar-se per la darrera opció, sobretot a partir dels nous marcs normatius i jurisprudencials existents¹⁴³⁸. Tanmateix no cal perdre de vista un argument de naturalesa constitucional: la CE reconeix i garanteix el dret a l’autonomia de les nacionalitats i regions que conformen l’Estat. Això vol dir que el poder polític no només s’exerceix per l’Estat; també exerceixen aquest poder polític entitats territorials com ara les Comunitats Autònomes. Aquesta premissa va ser destacada des d’un inici pel Tribunal Constitucional; institució al qual la pròpia CE li atorgava facultats de control de l’activitat dels òrgans de la CCAA. A més, el Govern de l’Estat espanyol, com s’ha vist al llarg d’aquesta treball, té la facultat d’impugnar amb efectes suspensius (art. 161.2 CE) davant el referit TC aquelles disposicions o resolucions adoptades pels òrgans de la CCAA. Afirmaríem, doncs, que aquest és el

¹⁴³⁵ Així mateix ho defineix el TC quan defineix l’art. 155 CE com “[...] *uso de la coerción estatal que da lugar a una injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas, la cual quedará temporalmente constreñida en mayor o menor grado, según la concreta situación lo requiera, en pro de la consecución de los fines para los que la norma fundamental autoriza dicha injerencia*”. STC 89/2019, FJ 4.a.

¹⁴³⁶ Vintó, Joan. “L’article 155 de la Constitució...”. Cit. Pàg. 163.

¹⁴³⁷ Cruz Villalón, Pedro. “La protección extraordinaria del Estado”. A Predieri, Alberto i García de Enterría, Eduardo (Dir.) *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*. Madrid: Civitas. Pàg. 713 a 716.

¹⁴³⁸ Vintó, Joan. “L’article 155 de la Constitució...”. Cit. Pàg. 164. D’entre aquest marc legal i jurisprudencial que atorga caràcter d’*última ratio* a l’art. 155 CE, destaquen d’una banda l’art. 26.1 de la Llei Orgànica 2/2012, d’estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i la STC 215/2014, de 18 de desembre i, per altra banda, l’art. 92.4 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional i la STC 185/2016, de 3 de novembre.

disseny de control ordinari de les actuacions pel que fa a l'exercici del poder que li correspondria a Catalunya envers l'Estat espanyol.

Però l'article 155 CE també situa a les parts al lloc que els correspon: el poder territorial està subordinat al poder estatal. Aquest segon és jeràrquicament superior al primer. Entre els dos es generen situacions de desconfiança i de desequilibri. I la font d'aquesta desconfiança i d'aquest desequilibri radica en la interpretació i, sobretot, en la defensa dels dos principis que estan en la base a l'article 155 CE: el principi d'unitat i el principi autonòmic¹⁴³⁹. El TC expressa molt clarament aquest subordinació quan argumenta que l'art. 155 CE confereix a dos òrgans l'articulació del poder de coerció sobre les CCAA: en primer lloc el govern de l'Estat, que és qui formula el requeriment i proposa mesures; en segon lloc al Senat que és qui pren la decisió final sobre si procedeix aprovar mesures i en quins termes¹⁴⁴⁰. En síntesi: “[...] *Gobierno y Senado son aquí llamados por la Constitución a actuar como garantes del “ordenamiento integral del Estado”*”¹⁴⁴¹.

Si aquests mecanismes expressats a *grosso modo* són els ordinaris, l'article 155 CE es situa en l'àmbit d'actuació extraordinària –i com hem subratllat d'*última ratio*– pel que fa a l'exercici d'aquest control. Reforça aquest caràcter extraordinari els supòsits d'aplicació. La Constitució espanyola reserva aquest precepte per aquells “supòsits d'especial gravetat en el funcionament de les institucions, a conflictes polítics de molta importància entre el Govern central i una CA, en definitiva, a la resolució de problemes que, per el bon funcionament de la Constitució i de l'Estat democràtic, necessàriament s'escapen de supòsits de normalitat constitucional¹⁴⁴²”. En efecte, és de suposar que el conflicte que enfronta una CCAA amb l'Estat espanyol no és un conflicte menor, ni un conflicte qualsevol; és o ha de ser, com succeeix amb el cas català, un conflicte que posa en crisi tot o gran part del sistema de valors, el sistema institucional i el sistema polític sobre el qual es va edificar en el seu moment la

¹⁴³⁹ Urías, Joaquín. “El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional”. *Revista Catalana de Dret Públic* (número especial). 2019. Pàg. 103. doi: [10/2436/redp.i0.2019.3284](https://doi.org/10.2436/redp.i0.2019.3284).

¹⁴⁴⁰ STC 89/2019, FJ 4.

¹⁴⁴¹ STC 89/2019, FJ 4.b.

¹⁴⁴² Ballart, Xavier. *Coerció estatal i autonomies...* Cit. Pàg. 84-85.

democràcia espanyola. Però és un conflicte –cal insistir– derivat d'un principi que el mateix procés sobiranista prosa en entredit: el principi d'unitat de l'Estat¹⁴⁴³.

Ara bé, aquest conflicte de valors constitucionals, institucional, de clara dimensió política, esdevé un motiu suficient per justificar una actuació en la qual s'altera allò previst en la Constitució i que és l'essència del model territorial espanyol, el dret a l'autonomia de les nacionalitat i regions? La discrepància política sobre la realització o no d'un referèndum en el marc d'un mandat democràtic avalat per una majoria del Parlament de Catalunya justifica la intervenció del Govern de l'Estat espanyol previ pas pel Senat per intervenir les institucions catalanes? La pregunta no és baladí i la resposta tampoc resulta senzilla. Com diu Albertí, el propi disseny de l'article 155 CE se'n deriven dos límits en relació a les mesures que es puguin adoptar: la seva finalitat (obligar al a CCAA al compliment de les obligacions constitucionals i protegir l'interès general) i la seva necessitat (resultar adequades per aconseguir aquesta finalitat), fet que comporta sotmetre aquestes mesures a un test d'adequació i proporcionalitat¹⁴⁴⁴. D'acord amb el propi TC, n'afegiríem un tercer: la temporalitat¹⁴⁴⁵.

Està clar que l'article 155 CE està pensat –i els debats en seu constituent en són una clara prova– per situacions clarament excepcionals; situacions on la política ha fracassat. La pròpia Constitució, en el seu article 116, contempla els estats d'alarma, excepció i setge com a tres estats excepcionals que justificarien l'aplicació d'una mesura, en lògica concordança, excepcional¹⁴⁴⁶. Deixant de banda l'estat d'alarma, previst per situacions derivades de catàstrofes, terratrèmols, inundacions, crisis sanitàries o paralització de serveis públics essencials¹⁴⁴⁷, l'estat d'excepció previst per

¹⁴⁴³ Urías, Joaquín. “El artículo 155 CE: alcance y límites...”. Cit. Pàg. 104.

¹⁴⁴⁴ Albertí, Enoch. “Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació...” Cit. Pàg. 20.

¹⁴⁴⁵ El TC argumenta la temporalitat de les mesures quan afirma: “[...] *Por su propia naturaleza, atendiendo a la finalidad que este procedimiento persigue, ha de tener un límite temporal bien expresamente determinado o, como será lo más probable atendiendo a los supuestos que desencadenan su aplicación, determinable. Límite temporal que debe ser establecido por la Cámara Alta, a partir de la propuesta del gobierno, ya que no cabe dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la autonomía*”. STC 89/2019, FJ 4.d.

¹⁴⁴⁶ Aquests tres estats excepcionals estan regulats per la Llei Orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'Alarma, Excepció i Setge. Per tot allò relatiu a l'anàlisi dels conceptes ens remetrem al text d'aquesta norma.

¹⁴⁴⁷ Vegeu, en aquest sentit, l'article 4 de la Llei Orgànica 4/1981 d'1 de juny, dels estats d'Alarma, Excepció i Setge.

greus alteracions de l'ordre públic i l'estat de setge¹⁴⁴⁸, per casos extrems d'insurreccions o actes de força contra la sobirania d'Espanya¹⁴⁴⁹, esdevindrien motius pels quals aplicar l'article 155 CE si els causants fossin les institucions, en el nostre cas, catalanes. L'absència de greus alteracions de l'ordre públic, la inexistència d'actes de violència o d'actes de força contra la sobirania i la independència de l'Estat espanyol han fet innecessari –com s'ha vist en la pràctica– la necessitat d'arbitrar solucions vinculades als supòsits de fet que es materialitzen en l'article 116 CE.

14.3.3.2.- Estructura formal del precepte.

Un aspecte més de l'excepcionalitat de l'article 155 CE s'ha de veure, també, en l'estructura formal que presenta el mateix; és a dir, en el fet que l'article 155 CE contempli dues cauteles. Vegem-les i fem-ne un anàlisi succint, però circumscrit al cas català.

La primera, el requeriment previ al President de la Generalitat¹⁴⁵⁰; requeriment que en cas de ser atès motivaria a la inaplicació del mecanisme de coerció estatal¹⁴⁵¹. Aquest requeriment constitueix, per si mateix, una clara immissió en l'àmbit de l'autonomia de la Comunitat Autònoma, per la qual cosa, necessàriament haurà d'estar motivat. Aquesta motivació es tradueix en la necessitat d'efectuar una relació precisa de

¹⁴⁴⁸ Vegeu, en aquest sentit, l'article 13 de la Llei Orgànica 4/1981 d'1 de juny, dels estats d'Alarma, Excepció i Setge.

¹⁴⁴⁹ Vegeu, en aquest sentit, l'article 32 de la Llei Orgànica 4/1981 d'1 de juny, dels estats d'Alarma, Excepció i Setge.

¹⁴⁵⁰ Ja des de l'inici de la posada en funcionament de la Constitució, Carles Viver Pi-Sunyer va posar de manifest que l'article 155 CE considerava al President com a poder neutre que té, en determinats moments, capacitats per actuar sobre els òrgans autonòmics". Vegeu Viver Pi-Sunyer, Carles. "La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya". *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 1. En cas que el suposat incompliment vingués per part del Parlament, el President quedaria únicament obligat a jugar un paper d'instrument formal en el marc d'una actuació on els òrgans interpel·lats serien el Govern de l'Estat espanyol i el Parlament català. En aquest sentit, d'ara en endavant considerarem les institucions en plural i no només el president com a òrgans interpel·lats per l'Estat espanyol malgrat que el formalisme del 155 CE s'ha de complimentar a partir d'un requeriment al President de la Generalitat.

¹⁴⁵¹ Aquesta previsió tècnica va ser introduïda al Senat com a conseqüència d'una esmena del Grup parlamentari d'Entesa dels Catalans i constitueix, juntament amb la referència al cas que una Comunitat Autònoma atempti greument contra l'interès general d'Espanya, l'altre gran innovació de l'article 155 CE sobre l'article 37 de la Llei Fonamental de Bonn. Vegeu Ballart, Xavier. *Coerció estatal i autonomies...* Cit. Pàg. 145.

les causes i conseqüències del que suposa aquesta coerció estatal. És obligació del Govern de l'Estat espanyol expressar els motius pels quals entén que les institucions de la CCAA estan incomplint i l'obliguen a efectuar un requeriment a partir del qual reclamar una rectificació de l'actuació de la CCAA¹⁴⁵². El requeriment, naturalment, s'haurà de fer de forma que quedi constància de la seva realització. Per altra banda, el Govern de l'Estat espanyol haurà de justificar, en el moment de la proposta d'aplicació de l'art. 155 CE, que les institucions de la CCAA han desatès el requeriment efectuat.

Això porta, com explica Joan Vintró, a fer referència a un element no previst normativament, però que com veurem, en el cas català va ser afegit per govern espanyol: el termini a partir del qual el president de la comunitat autònoma ha de respondre¹⁴⁵³. És evident que, per seguretat jurídica, el compliment del requeriment no pot quedar dins d'un espai intemporal; però cal fixar-lo, davant l'absència de termini, en base a les diverses circumstàncies que concorrin en cada cas. Per altra banda, la resposta al requeriment pot ser el silenci, o bé una resposta per escrit o, en darrer terme, una acció en consonància o no amb allò que s'ha requerit. La realitat del cas català ha demostrat que aquest requeriment i la interpretació del que és o no és atendre al mateix, esdevé una tasca en mans del Govern de l'Estat espanyol. O dit d'una altre manera i en forma de pregunta: quin òrgan és l'encarregat d'interpretar si el requeriment remès és o no atès per les institucions de la Comunitat afectada?

És evident que la valoració la fa el Govern espanyol; que assumeix la funció, per dir-ho a *grosso modo*, de jutge i part. En fa una valoració política, en la mesura que no intervé cap òrgan jurisdiccional per valorar el grau o no d'incompliment legal o constitucional de l'ens territorial. Com escriu Urías, materialment es tracta d'una apreciació exclusivament política i sobre la qual no hi ha cap presumpció d'objectivitat¹⁴⁵⁴. Sembla ser que aquesta funció de garant podria quedar en mans del Senat, que és en darrera instància qui hauria d'autoritzar la intervenció de l'autonomia, però en cap lloc queda escrit que aquesta sigui la seva funció. Per tant, complimentar o

¹⁴⁵² El requeriment no només haurà d'exposar els fets i els fonaments de dret o base jurídica de l'incompliment; a més hauria d'anar acompanyat d'un dictamen del Consell d'Estat. Vegeu García de Enterría, Eduardo. *La ejecución autonómica...* Cit. Pàg. 173.

¹⁴⁵³ Vintró, Joan. "L'article 155 de la Constitució...". Cit. Pàg. 166.

¹⁴⁵⁴ Urías, Joaquín. "El artículo 155 CE: alcance y límites...". Cit. Pàg. 106.

no el requeriment esdevé vital en la mesura que és condició de procedibilitat perquè el Govern traslladi la petició d'intervenció de la CCAA al Senat¹⁴⁵⁵.

Això ens porta a la segona cautela, que és la intervenció efectiva del Senat en la lògica de l'art. 155 CE. De fet, la intervenció del Senat és, alhora, una excepcionalitat en el conjunt del funcionament de les Corts Generals en el sistema constitucional espanyol. Ho argumenten els professors Solé Tura i Aparicio Pérez al considerar que amb l'aplicació de l'article 155 CE es dona l'únic cas de relació “[...] *entre el poder central y una Comunidad Autónoma en el que la intervención de las Cortes Generales se hace a través del Senado*”¹⁴⁵⁶. Val a dir que aquest òrgan actua, en tot moment, d'acord amb la lògica de partits i en funció dels interessos polítics sotmesos a l'aritmètica parlamentària. La resolució que finalment prendrà el Senat tindrà, en raó de tot el que s'ha dit, naturalesa jurídica “d'acte de control polític realitzat substancialment a partir de criteris d'oportunitat”¹⁴⁵⁷.

14.3.3.3.- *Aplicació de l'art. 155 CE al cas català.*

En aquest apartat la nostra voluntat és passar dels elements teòrics de l'article 155 CE a analitzar-ne la seva aplicació pràctica. Insistim que estem davant de la primera aplicació efectiva del precepte, per la qual cosa ens és de molta ajuda analitzar, també, el parer del TC per veure la interpretació constitucional que se n'ha fet¹⁴⁵⁸.

14.3.3.3.1.- *Requeriment del Govern espanyol.*

Pot afirmar-se que l'únic diàleg polític entre els governs de la Generalitat i de l'Estat espanyol s'ha produït amb el requeriment acordat per Consell de Ministres celebrat l'11 d'octubre de 2017 i dirigit al President de la Generalitat. Però el diàleg,

¹⁴⁵⁵ Vegeu STC 89/2019, FJ 5.

¹⁴⁵⁶ Solé Tura, Jordi i Aparicio, Miguel A. *Las Cortes Generales...* Cit. Pàg. 276.

¹⁴⁵⁷ Vintrol, Joan. “L'article 155 de la Constitució...”. Cit. Pàg. 168; Ballart, Xavier. *Coerció estatal i autonomies..* Cit. Pàg. 150.

¹⁴⁵⁸ Cal tenir en compte que el requeriment formulat pel Govern espanyol i el compliment o incompliment per part de les institucions de la Generalitat de Catalunya va ser un dels aspectes que va motivar el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Grup parlamentari d'Units Podem – En Comú Podem – En Marea del Congrés dels Diputats i pel Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya i que va donar lloc a les dues sentències del TC –la 89/2019 i la 90/2019– que són objecte d'anàlisi.

casualment, coincideix amb la primera mesura que implica el desplegament efectiu de l'article 155 CE. En aquest requeriment, s'instava al president de la Generalitat que confirmés “[...] *si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el Pleno del Parlamento implica la declaración de la independencia*”. El requeriment ve acompanyat d'un termini –fins al 16 d'octubre a les 10 hores– per respondre. En cas de resposta afirmativa o d'evasiva; és a dir, en cas de reconeixement explícit o tàcit de declaració d'independència, el requeriment del Consell de Ministres és clar. Requereix al president de la Generalitat perquè revoqui o ordeni la revocació de la declaració d'independència amb la finalitat de “[...] *restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España*”.

A parer de Joan Vintró, el requeriment efectuat per govern espanyol no té la virtut de la coherència. Explica Vintró que als efectes de valorar els condicionants jurídics del requeriment, aquest identifica una sola actuació que el motiva o en desencadena la seva aplicació (declaració d'independència), assenyala una sola conducta reparadora (la revocació de la declaració), i no esmenta cap mesura a adoptar en cas de desatenció del requeriment¹⁴⁵⁹. El requeriment es limita a advertir de la intervenció del Senat en l'adopció de les mesures necessàries per tal que la Comunitat Autònoma compleixi amb les obligacions constitucionals. Aquest és un dels arguments que van sostenir els recurrents (el Grup parlamentari d'Units Podem – En Comú Podem – En Marea del Congrés dels Diputats i pel Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya) per sol·licitar una declaració d'inconstitucionalitat¹⁴⁶⁰.

La resposta del president de la Generalitat al requeriment instat pel Consell de Ministres es va traduir en dues cartes; la primera de 16 d'octubre i la segona de 19 d'octubre. Ambdues dirigides al president del Govern espanyol. El més rellevant de la resposta del president de la Generalitat va ser, després d'un anàlisi subjectiu de la

¹⁴⁵⁹ Vintró, Joan. “L'article 155 de la Constitució...”. Cit. Pàg. 172.

¹⁴⁶⁰ La sentència fixa els termes pels quals els recurrents al·leguen que el requeriment va ser atès i, per consegüent, no es donava el supòsit habilitant de l'art. 155 CE: “[...] *Por un lado, en que el requerimiento se limitó a inquirir acerca de si alguna autoridad de la Generalitat había declarado la independencia de Cataluña, de modo que, habiéndose negado por el requerido tal declaración en sus cartas al presidente del Gobierno de los días 16 y 19 de octubre, no puede considerarse rechazado el requerimiento*”. STC 89/2019, FJ 7.

realitat política catalana i espanyola, una sol·licitud de reunió amb el president del Govern espanyol per tal d'obrir una via dialogada. De no obrir un canal de diàleg –i de persistir en la repressió, diu la segona de les cartes–, “[...] *el Parlamento de Cataluña podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre*”. Per tant, del principal requeriment que era revocar la declaració unilateral d'independència, el president de la Generalitat reconeixia que tal declaració no s'havia portat a terme. Aquesta hauria d'haver estat la principal conclusió del creuament de missives. I després, calia considerar l'element del diàleg polític que oferia el president de la Generalitat; diàleg que no va ser atès per l'Estat espanyol i que també va ser un motiu de controvèrsia al TC¹⁴⁶¹.

14.3.3.3.2.- *Desatenció del requeriment per part del president de la Generalitat.*

Es sabut que el creuament epistolar entre els dos actors polítics va donar, com a resultat, que el Govern espanyol –actor facultat per interpretar, si més no en primera instància– considerés el requeriment de l'11 d'octubre havia estat desatès. Així ho va confirmar el Consell de Ministres, que el 21 d'octubre va adoptar un Acord pel qual es tenia per no atès el requeriment en el seu dia remès i es proposava donar trasllat al Senat d'un conjunt de mesures per tal de procedir a la seva aprovació amb la finalitat, deia l'Acord, de “[...] *garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general*”. L'objectiu, evidentment, era, com afirma l'Acord, el de “[...] *restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes*”. Insistim a dir, tal com afirma Joan Vintó, que hi havia elements per considerar que el requeriment efectuat, malgrat els termes genèrics amb els quals havia estat formulat, havia estat atès i podria obrir-se una via de diàleg polític que hauria evitat la aplicació de l'art. 155 CE.

Efectivament, hi ha suficients elements per considerar que el requeriment formulat per l'Estat espanyol havia estat atès. Un és la falta de coherència entre el

¹⁴⁶¹ En efecte, la sentència del TC, quan fixa els motius d'impugnació, també fa referència a l'element del diàleg i a la seva no atenció per part del Govern espanyol per justificar-ne la inexistència de supòsit habilitant de l'art. 155 CE: “[...] *los recurrentes que las ofertas alternativas de “diálogo” y “negociación” expuestas en aquellas cartas impiden también que el requerimiento pueda considerarse desatendido, ya que, con ello, se abriría la vía para “un diálogo político entre ambos gobiernos” y que “[s]olo tras el fracaso de esta vía política de acuerdo” se podría dar curso a una ejecución forzada*”. STC 89/2019, FJ 7.

requeriment, la resposta i la consideració que aquest no ha estat atès i que, per tant, es dona el requisit de procedibilitat que habilita al Govern espanyol a sol·licitar la tramitació de l'art. 155 CE al Senat. Podríem dir, doncs, que s'està davant d'un defecte de forma. L'altre element a tenir en compte seria el fet de considerar que, en els termes en què està redactat el requeriment del Govern espanyol, aquest va ser atès per les institucions de la Generalitat. I el tercer element a considerar és valorar quin és el grau de responsabilitat política en la voluntat d'incompliment del requeriment per part del Govern espanyol quan hi ha una oferta de diàleg clara per part de la Generalitat, que l'executiu de Rajoy va ignorar o menystenir quan precisament aquesta és l'essència del requeriment: obrir un canal o facilitar la obligatorietat de tramitar una via política prèvia abans de procedir a la tramitació de l'art. 155 CE al Senat.

Està clar que en la data del requeriment no s'havia produït cap declaració d'independència efectiva. Hi havia hagut un intent; intent que precisament havia quedat en suspensió per forçar o provocar un espai de diàleg entre els dos governs. Aquesta era la voluntat del president de la Generalitat expressada, com hem vist, en la seva resposta. I és precisament l'element del diàleg, de clara dimensió política, que és menystingut pel TC¹⁴⁶². Aquest argumenta que en l'aplicació del 155 CE no és el moment de diàleg; és el moment del dret d'excepció. O el que és el mateix: és el moment de la restauració de la legalitat conculcada, que s'ha de fer efectiva a partir de la implementació de mesures i no pas condicionant-la al diàleg entre les institucions protagonistes¹⁴⁶³. Tot el contrari que el sentit exposat per la Cort Suprema del Canadà on un dels valors més importants per resoldre la problemàtica plantejada era, precisament, el diàleg entre les institucions.

Les mesures a les que fèiem referència es dirigien, tal i com exposa Enoch Albertí, en cinc direccions diferents¹⁴⁶⁴. (1) al president de la Generalitat, al vicepresident i al Consell de Govern; (2) a l'Administració de la Generalitat; (3) a determinats àmbits de l'activitat administrativa; (4) al Parlament de Catalunya i (5) mesures de caràcter transversal. L'Acord del Consell de Ministres preveia que aquest

¹⁴⁶² També és d'aquest parer Joan Ridao. Vegeu Ridao, Joan. "Les sentències del Tribunal Constitucional..." Cit. Pàg. 5.

¹⁴⁶³ "[...] *La vía extraordinaria establecida en el art. 155 CE y, por tanto, este concreto trámite, busca la restauración de la constitucionalidad conculcada y, más allá de la específica vía que el requerimiento proporciona, no queda condicionada al intento de concertaciones ni conciliaciones previas entre los poderes públicos concernidos*". STC 89/2019, FJ 7.b.

¹⁴⁶⁴ Albertí, Enoch. "Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació..." Cit. Pàg. 22.

conjunt de mesures es mantingués amb vigència fins que la presa de possessió d'un nou Govern de la Generalitat sorgit d'unes eleccions que s'haurien de convocar, precisament, fent us de les prerrogatives de l'article 155 CE.

14.3.3.3.3.- *Intervenció del Senat.*

La Mesa del Senat va admetre el requeriment del Govern per aprovar les mesures proposades en aplicació de l'article 155 CE el 21 d'octubre de 2017¹⁴⁶⁵. Es va constituir una comissió conjunta de la Comissió de les Comunitats Autònomes i Comissió Constitucional per tramitar la sol·licitud del Govern espanyol, que es va reunir en ponència per formular una proposta el 26 d'octubre; data en la qual també es va reunir conjuntament per debatre i votar aquesta proposta que es sotmetria al Ple del Senat, com és sabut, el 27 d'octubre. El president de la Generalitat va presentar per escrit a la Comissió les al·legacions previstes en l'article 189 del Reglament del Senat¹⁴⁶⁶, que van ser rebutjades atès que la voluntat era que actués per delegació el delegat del Govern de la Generalitat a Madrid, Sr. Ferran Mascarell. L'Acord final del Senat, que va acabar aprovant les mesures sol·licitades pel Govern de l'Estat espanyol i, que va suposar, el desplegament efectiu de l'article 155 CE, va comportar algunes modificacions respecte de la petició inicialment formulada, però es va portar a terme d'immediat¹⁴⁶⁷.

El dia següent –el 28 d'octubre de 2017– el diari oficial publicava les primeres mesures adoptades en virtut de l'aplicació de l'article 155 CE:

- Cessament del president de la Generalitat¹⁴⁶⁸, el vicepresident de la Generalitat i la resta de membres del Govern¹⁴⁶⁹.

¹⁴⁶⁵ BOCG-Senado, núm. 162, de 21 d'octubre.

¹⁴⁶⁶ Les al·legacions formulades pel president de la Generalitat van ser publicades al BOCG-Senado, núm. 165, de 27 d'octubre.

¹⁴⁶⁷ L'Acord del Ple del Senat es va publicar al BOE, núm. 260, de 27 d'octubre –és a dir, el mateix dia que es va prendre l'acord– atesa l'extraordinària gravetat en l'incompliment de les obligacions constitucionals i la realització d'actuacions contràries a l'interès general per part de les institucions de la Generalitat de Catalunya (I.a).

¹⁴⁶⁸ RD 942/2017, de 27 d'octubre.

¹⁴⁶⁹ RD 943/2017, de 27 d'octubre.

- Dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions pel 21 de desembre de 2017¹⁴⁷⁰.
- Supressió de diversos òrgans de la Generalitat i el cessament dels seus titulars¹⁴⁷¹, així com el cessament de diversos alts càrrecs de la Generalitat¹⁴⁷².
- Designació d'òrgans i autoritats per fer efectiva l'aplicació de les mesures autoritzades pel Senat, especialment les de substitució de les autoritats catalanes destituïdes.

L'Acord del Senat pel qual s'aprovaven les mesures sol·licitades pel Govern de l'Estat espanyol en aplicació de l'article 155 CE va ser objecte de dos recursos d'inconstitucionalitat. Un el va interposar un nombre superior a 50 diputats i diputades del Grup Parlamentari Confederal d'Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea i l'altre el va interposar el Parlament de Catalunya. No va ser admès a tràmit el recurs presentat pel Govern de la Generalitat. Es va considerar prematur atès que anava dirigit a impugnar l'Acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017 i no l'Acord del Senat, ja que aquest encara no s'havia produït i era, com diu el TC, l'acte amb veritable força de llei¹⁴⁷³. Estem d'acord amb Albertí en lamentar que la celeritat del TC en resoldre aspectes substantius del procés quan la part impugnant era el Govern de l'Estat espanyol no s'hagi produït en aquest cas d'impugnació de l'aplicació de l'art. 155 CE¹⁴⁷⁴. El TC va renunciar a resoldre sobre l'aplicació de l'article 155 CE mentre aquest estava sent efectiu i encara estaven en vigor les mesures adoptades pel Senat. I diem que va renunciar a fer-ho –seguim amb Albertí– perquè difícilment hagués pogut extreure's una lectura diferent del “fet de suspendre el termini perquè el Govern de la Generalitat pugui formular al·legacions sobre els recursos presentats fins que deixi

¹⁴⁷⁰ RD 946/2017, de 27 d'octubre.

¹⁴⁷¹ Oficines del President de la Generalitat i del Vicepresident, Consell Assessor per la Transició Nacional, Comissió especial sobre la violació de drets fonamentals a Catalunya, Patronat Catalunya-Món-DIPLOCAT i delegacions del Govern a l'estranger, excepte la de la Unió Europea. Vegeu RD 945/2017, de 27 d'octubre.

¹⁴⁷² Delegat del Govern a Madrid, representant permanent davant la Unió Europea, secretari general del Departament d'Interior, director general de la Policia i major dels Mossos d'Esquadra. Vegeu RD 945/2017, de 27 d'octubre i, en relació al major dels Mossos d'Esquadra, vegeu Ordre INT/1038/2017, de 28 d'octubre.

¹⁴⁷³ Vegeu ATC 142/2017, de 31 d'octubre.

¹⁴⁷⁴ Albertí, Enoch. “Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació...” Cit. Pàg. 27.

d'estar en vigor el Reial decret 944/2017, que habilita al Consell de Ministres per exercir les funcions que corresponen al Govern de la Generalitat¹⁴⁷⁵".

Un dels aspectes que crida més l'atenció –pel que fa a la intervenció del Senat– és la manca de valoració dels requeriments del Govern de l'Estat i de les respostes del president de la Generalitat als efectes de considerar si existia –o no– incompliment o desatenció tal i com estableix l'article 189.1 del Reglament. El Senat –com tampoc el Tribunal Constitucional en les SSTC 89/2019 i 90/2019– donen cap importància al diàleg com a mecanisme de resolució de conflictes polítics. Ambdues institucions –de fet les tres institucions, si sumem TC, Senat i Govern de l'Estat espanyol– fien al dret allò que hauria que quedar ens mans de política; qüestió aquesta que esdevé la base del fracàs del conflicte constitucional que està en l'origen del procés sobiranista català.

¹⁴⁷⁵ Albertí, Enoch. "Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació..." Cit. Pàg. 27. Certament, com bé explica Albertí, el TC suspèn el termini perquè el Govern de la Generalitat pugui formular al·legacions en ares a evitar un conflicte d'interès, però no és menys cert que pren aquesta decisió en detriment d'aplicar una justícia constitucional efectiva.

CONCLUSIONS

El procés sobiranista ha estat un fenomen polític que ha sacsejat la jove i feble democràcia espanyola. Malgrat que la demanda expressada pel moviment sobiranista català ha estat basada en l'exercici col·lectiu d'un –o més d'un– dret fonamental amb l'objectiu de verificar la voluntat d'esdevenir Estat, la resposta no ha estat a l'alçada de les democràcies lliberals com les del Canadà i Regne Unit; democràcies que, com s'ha vist al llarg del treball, han viscut reivindicacions similars, per no dir idèntiques. El referèndum o consulta en exercici del que s'ha denominat dret a decidir, hauria estat el desllorigador que hauria permès resoldre un conflicte constitucional de clara dimensió territorial. Un conflicte –tot sigui dit de passada– d'evident naturalesa política. Per consegüent, havien de ser les eines polítiques, consubstancials per altra banda en el desenvolupament d'un referèndum o consulta, les que limitessin el terreny de joc del conflicte. Perquè si alguna cosa ha evidenciat el procés és que el conflicte entre dues visions de com ha de ser l'encaix polític entre Catalunya i Espanya existeix i avui està lluny de resoldre's.

El primer que ha de fer una democràcia per solucionar un problema polític és saber reconèixer la problemàtica. I un cop detectada, saber-la incardinar dins les coordenades de la política. L'Estat espanyol ha fallat en aquest primer estadi del que són les relacions polítiques entre institucions dins d'un Estat plurinacional. Juristes com Daniel Innerarity, Antoni Bayona i politòlegs com Marc Santjaume, Jordi Muñoz o Ignacio Sánchez Cuenca, que han elaborat propostes constructives i imaginatives –uns des de la filosofia del dret; altres des de la teoria política i altres des del dret constitucional i des de la ciència política– per trobar una sortida al laberint en què avui s'ha transformat el procés, coincideixen a denunciar que un dels mals del procés ha estat cercar solucions inapropiades per problemes mal diagnosticats. Si un aspecte ha quedat clarificat és que l'exercici del dret a decidir no hauria de ser vist com un atac frontal a la democràcia espanyola; més aviat com una oportunitat de resoldre un problema que existeix d'ençà que Catalunya va assolir consciència nacional a les acaballes del Segle XIX.

Per afegir més complexitat a una problemàtica política complexa, una Constitució rígida com l'espanyola hauria reclamat una lectura generosa per part de tots els actors polítics o per part de tots els actors amb capacitat per poder oferir sortides polítiques al conflicte creat. Una lectura en clau democràtica hauria significat una finestra

d'oportunitat; de fet, una democràcia ha de ser capaç de revisar el seu marc de convivència per adaptar-lo a la societat a la qual ha de servir. No només no ha estat així; sinó que la Constitució s'ha transformat amb allò que la Cort Suprema del Canadà va denominar *camisa de força*. O el que és el mateix: un instrument d'exaltació d'un patriotisme excloent i uniformitzador sobre el qual el Govern del Partit Popular – interlocutor gairebé únic del moviment sobiranista durant el procés– ha edificat un relat al voltant de la unitat de l'Estat que no admet discussió. Aquesta unitat, que és precisament el valor que el moviment sobiranista ha posat en qüestió, no ha resistit un debat serè i plural. Al contrari: l'Estat espanyol ha activat tots els mecanismes legals i jurisdiccionals per aturar-lo. Abans –o en paral·lel– el debat polític al voltant de l'exercici del dret a decidir s'ha anat embrutant. De ser acceptat o tolerat per part de partits polítics amb vocació governamental a l'Estat espanyol –com el PSOE– ha passat a ser criminalitzat o, en el millor dels casos, silenciats.

El Tribunal Constitucional –durant massa temps la única institució de l'Estat espanyol que ha actuat en el procés– en res ha contribuït a pacificar el conflicte. Al contrari. Els seus pronunciaments han evidenciat que la política tenia poc espai de marge. La STC 31/2010 és la primera resolució que aparta la política –o que menysté la política– i imposa una determinada visió de la Constitució allunyada dels valors del pluralisme polític i el principi democràtic. En altres paraules, la STC 31/2010 enceta el conflicte a l'arraconar un pacte polític i imposar una visió excloent i uniformitzadora de la norma fonamental. I en aquest punt s'agreuja la desafecció de la societat catalana per les institucions de l'Estat, amb especial èmfasi al Tribunal Constitucional i a la pròpia Constitució. Aquesta desconfiança augmenta, a mesura que avança el procés, fins al punt que per bona part de la societat catalana es produeix una ruptura o desconexió emocional amb unes institucions que arriben a considerar-se hostils.

Som del criteri que allò que a parer nostre fou un error del Partit Popular l'any 2006, quan va decidir elevar el pacte estatutari segellat entre les institucions catalanes (Parlament de Catalunya) i espanyoles (Congrés dels Diputats i Senat) i referendat pels ciutadans i les ciutadanes de Catalunya al Tribunal Constitucional, s'ha tornat a cometre durant el procés sobiranista, però multiplicant exponencialment els danys col·laterals de l'error. Aquest error ha estat el de judicialitzar la política. Però no només judicialitzar la política, sinó que aquesta opció ha respòs a una estratègia d'enfrontament d'un conflicte de clara naturalesa política que per gestionar-lo amb èxit des de la talaia judicial, calia abans polititzar la justícia.

Avui sabem que la reincidència en l'error de la dreta espanyola no ha obeït a una qüestió conjuntural de com respondre a un envit territorial per part d'una Comunitat Autònoma; més aviat ha respòs a una lògica estructural de defensa de la unitat de l'Estat i de combat de la dissidència política. Només així s'explica que el govern del Partit Popular hagi abdicat de les seves responsabilitats governamentals i hagi traspassat, per la via dels instruments processals, al Tribunal Constitucional la responsabilitat d'encarar el conflicte polític. El Tribunal Constitucional, aprofitant la seva posició, hauria pogut adaptar la demanda del moviment sobiranista català a un marc normatiu necessitat d'obrir-se als nous canvis socials. Per això calia una lectura democràtica, oberta i integradora de la Constitució. D'haver-se fet així, aquesta lectura hauria permès traspasar, altre cop, el problema en un àmbit del qual mai hauria d'haver sortit: la política. I, tanmateix, el Tribunal Constitucional s'hauria rescabalat de l'error que va significar la STC 31/2010. Perquè la sentència de l'Estatut, llegida avui en clau política, és una esmena a la totalitat a la negociació, al pacte, a l'acord com elements subjacents a la política que estan en la base d'un acord.

Lluny d'aquest possibilitat, el Tribunal Constitucional no ha tingut mal·leabilitat necessària per donar resposta a la problemàtica territorial. Tampoc ha tingut la sensibilitat necessària per protegir el sentit del pacte constitucional, que més enllà de la descentralització, reclamava tractar diferents realitats polítiques i socials que la pròpia Constitució diferenciava conceptualment. Ens referim a les nacionalitats i les regions. Les conseqüències pràctiques d'aquesta distinció han estat inexistents. Al contrari del que es podia esperar d'una institució cridada a ser inclusiva i a oferir respostes als problemes de la societat espanyola, el Tribunal Constitucional ha preferit assolir un rol d'activisme judicial. Un rol d'actor polític que, sumat a la dificultat de reforma de la Constitució, tal i com aquesta reforma està prevista, ha impossibilitat una solució al conflicte. La STC 42/2014 va ser la carta de presentació d'aquest activisme. El Tribunal Constitucional, en el que era un canvi de parer jurisprudencial sense precedents, passava a exercir un control de constitucionalitat del debat polític. El Parlament –o allò que es debatia en seu parlamentària– passava a estar controlat pel Tribunal Constitucional.

No és d'estranyar que sota aquestes premisses, el sistema polític espanyol hagi derivat cap a un govern dels jutges, la qual cosa ha manllevat el debat de les institucions revestides de legitimitat democràtica i ha acotat la problemàtica a una qüestió de legalitat. O més ben dit, ha reduït el problema territorial a un plet. En el plet és el dret –i no la política– l'instrument a partir del qual canalitzar i avalar la pretensió amb l'objectiu de

cercar una resolució satisfactòria. S'ha comprovat que el plet no és una solució satisfactòria atès que la seva lògica és donar la raó a una de les parts per resta-li raó a l'altre. En el plet sempre hi ha un guanyador i sempre hi ha un perdedor. També succeeix això en un referèndum. Però la diferència entre el plet i el referèndum és que mentre que en el plet la solució la donen dotze togats escollits per una de les parts i d'acord amb una interpretació subjectiva –per no dir interessada– de l'ordenament jurídic, en el referèndum el veredict de les urnes l'atorga el poble, amb la legitimitat democràtica que això comporta.

Si avui hem de valorar aquest plet en termes de distribució d'igualtat d'armes entre les parts, fàcilment constatarem que el Govern espanyol –i la majoria parlamentària que en aquesta qüestió li ofería el ple suport– no només ha tingut la facultat d'escollir els magistrats; a més, ha adaptat la normativa per tal de dissenyar un procés a mida de les necessitats del govern d'acord amb la seva estratègia de criminalitzar el moviment sobiranista català i les seves reivindicacions polítiques. La LO 15/2015 és l'exemple més clar de tots. Tanmateix, el govern espanyol ha abusat de les prerrogatives processals que li ofería la Constitució –l'article 161.2 també n'és un bon exemple– per aprofitar-se políticament d'un sistema de justícia constitucional que ni estava pensat ni estava dissenyat per fer front a una problemàtica d'abast territorial però de base democràtica. La judicialització de la política i la politització de la justícia ha malmès la credibilitat de les institucions judicials. Les ha obligat a assumir un rol polític pel qual difícilment estaven preparades des del punt de vista de cultura judicial i democràtica i pel qual, evidentment, no havien estat dissenyades pel constituent.

Els errors polítics no només han estat patrimoni del govern de l'Estat espanyol. També el moviment sobiranista català, la principal virtut del qual ha estat sostenir, de forma continuada i pacífica, un relat vinculat al dret a decidir com a aval democràtic per esdevenir un Estat sobirà, també ha tingut la seva quota d'errades. La primera, no saber llegir en clau plebiscitària els resultats de les eleccions convocades precisament en una lògica de plebiscit. La darrera, voler regular la ruptura –Llei del referèndum d'autodeterminació i Llei de transitorietat– quan era evident que ni es gaudia d'un resultat referendari que justificués dotar-se d'un marc legal ni era possible fer efectiva una ruptura unilateral de la llei a la llei. El menyspreu al dret i al Parlament els dies 6 i 7 de setembre de 2017 van reduir al moviment independentista en un moviment totalitari i de signe populista. Tanmateix, la Declaració Unilateral d'Independència –primer suspesa i després resolta mitjançant declaració parlamentària– va esdevenir una actuació política que,

essent error o no, va ser concebuda per les institucions espanyoles com la culminació d'un delictes de rebel·lió del qual en va responsabilitzar la Mesa del Parlament i el Govern de la Generalitat. Allò que era, a tots els efectes, un gest polític, ha acabat sent llegit – retorçant el dret penal fins l'esperpent – com una conspiració violenta de la Generalitat per destruir la unitat de l'Estat espanyol.

Per arribar a aquesta anàlisi política –i judicial– de la situació a Catalunya i a l'Estat espanyol; anàlisi que possibilita el pas de la jurisdicció constitucional a la penal, cal tenir presents les següents variables. Totes elles s'han donat en el cas català. La primera, el retorn a allò que en la política espanyola es coneix com la *crispació*: fenomen ambient que esdevé l'avantsala d'una retòrica duríssima on l'adversari polític és vist com l'enemic. I és en aquest pols de base territorial en el qual els principis d'autonomia, pluralisme polític o el mateix principi democràtic cedeixen o queden arraconats en virtut d'un principi superior o *metadret*: el d'unitat de l'estat. No hi ha una ponderació de principis constitucionals en la recerca d'un equilibri que permeti oferir una resposta a una problemàtica política, com argumentava la Cort Suprema del Canadà en dictamen de 20 d'agost de 2008. No. Hi ha un principi que s'imposa sobre els demès i aquell col·lectiu, minoria o grup que gosi posar-lo en qüestió es converteix en enemic. És el retorn a la tesi de Carl Schmitt que ja va inspirar la repressió de la dissidència política durant el franquisme.

La segona variable té a veure amb quin és el tractament polític de la dissidència en tant que enemic de la unitat de l'Estat. L'Estat espanyol ha optat per enfrontar-se a aquesta dissidència política de tres formes, tal i com hem vist al llarg del treball: la policial, la judicial i la social. Insistim a dir que una de les problemàtiques a les que s'ha enfrontat el procés ha estat que la interlocució única del moviment sobiranista català ha recaigut en un Partit Popular, hereu sociològic del franquisme, que ha exercit el poder amb clara majoria absoluta. La configuració d'un executiu amb clar predomini del cos d'Advocats de l'Estat, amarat d'un discurs legalista, recolzat per importants mitjans de comunicació hostils a les reivindicacions catalanes i delerosos d'una resposta contundent a la pretensió d'exercici del dret a decidir, ha comportat una simbiosi perfecte entre les formes de combat de la dissidència política explorades en el passat franquista i les assajades durant el procés.

Comencem per la darrera atès que esdevé la condició prèvia que assegura l'èxit de les altres dues. La retòrica de combat (colpistes, fugitius de la justícia, delinqüents), el discurs de l'estigmatització d'una minoria –en aquest cas la catalana– assenyalant-la al

crit de “*a por ellos*” o assimilant-la al terrorisme d’ETA, o proclames de líders polítics espanyols cridant a desinfectar Catalunya o acusant a Pedro Sánchez de ser hostatge dels separatistes, respon a maniobres de desprestigi d’un moviment social i de les seves reivindicacions. De ser un moviment *bottom-up*, pacífic i transversal, passa a ser vist com un moviment criminal, rebel i de naturalesa violenta. Per desplegar una estratègia de criminalització de l’independentisme, cal abans exercir alguna sort de control sobre l’opinió pública. Ja sigui per indiferència silenciosa, complicitat tàcita o suport entusiasta, aquest control de l’opinió pública facilita la persecució d’una minoria nacional en situació d’inferioritat, incapaç de poder-se defensar.

El desplegament eficaç d’aquest relat hostil, porta a la segona forma de tractament polític de la dissidència: la policial. En el cas català, aquesta assoleix la seva màxima expressió en el que s’ha conegut en l’àmbit polític i periodístic com “Operació Catalunya”. A la pràctica, aquesta “Operació Catalunya” es revela com l’efectiu desplegament efectiu d’un *Deep State* en el qual els comandaments policials, amb la cobertura del govern i la inhibició del poder judicial, creen un seguit de proves falses però incriminatòries –també dits informes d’intel·ligència– d’acord amb el relat social que es va imposant per facilitar la criminalització del moviment sobiranista. L’operació policial afavoreix la creació d’un Estat dual o *Dual State*. Dues realitats paral·leles però antagòniques: 1) un Estat de dret, que Fraenkel denominava Estat normatiu, que respon a un marc jurídic coherent i fiscalitzable per un poder judicial independent i 2) un Estat discrecional, per no dir arbitrari, dirigit per criteris de conveniència i oportunitat, per a l’obtenció dels objectius reals del règim polític, arraconant el sistema de drets i garanties jurídiques pels ciutadans sotmesos a aquest Estat. Aquesta dualitat de l’Estat es justifica per l’excepcionalitat. L’art. 155 CE n’és un clar exemple, per molt que el TC hagi validat l’aplicació; una aplicació que no suporta un test de proporcionalitat atès que l’art. 155 CE ni va ser adequat ni va ser necessari per la finalitat de restablir l’ordre constitucional.

Finalment cal endinsar-nos en la tercera forma de tractament de la dissidència política: la judicial. Hem desgranat alguns elements de la politització de la justícia i de la judicialització de la política. Ambdós fenòmens van lligats. El procés sobiranista no s’entén sense el vector judicial, perquè el vector judicial entra en escena des d’un principi: menysté la política i activa el procés (STC 31/2010), n’exerceix un control polític (STC 42/2014), en censura el seu debat públic (STC 259/2015), el criminalitza (ATC 123/2017, ATC 126/2017 i ATC 144/2017, entre d’altres), aprova el desplegament extensiu de la seva excepcionalitat (SSTC 89/2019 i 90/2019) i, finalment, el condemna per sedició

(STS 20907/2017). Totes aquestes resolucions –i altres que han marcat la trajectòria del procés– son el resultat de l'estratègia de judicialització. Aquesta és una de les moltes anomalies –tal vegada la més greu d'entre totes les greus– que ens ha portat la criminalització del procés.

Arribat a aquest punt fora bo fer-nos una pregunta: la cultura política espanyola i les institucions de les que es va dotar l'Estat espanyol amb la CE de 1978 ens han permès resoldre el conflicte territorial de naturalesa constitucional encetat amb la STC 31/2010? La resposta és no. I no només no s'ha resolt; el pitjor de tot és el que conflicte en qüestió s'ha agreujat. Les relacions Catalunya amb l'Estat espanyol han patit un deteriorament considerable; com també han patit una erosió sense precedents les principals institucions de l'Estat, començant pel Tribunal Constitucional o el Tribunal Suprem, seguint pel Parlament de Catalunya i acabant per la pròpia política de partits. La separació de poders han estat una quimera des del primer moment en que el procés passa a formar part de la vida judicial de l'Estat espanyol. El procés, doncs, s'ha revelat com un cas pràctic de manual per tal de valorar la capacitat de resiliència d'un sistema jurídic quan aquest és posat al límit de la seva capacitat de resposta al contraposar diferents principis i valors constitucionals.

El procés sobiranista ens ha demostrat que el sistema polític espanyol no estava suficientment madur per suportar un test democràtic que posés en entredit un dels debats que la Constitució de 1978 no va arribar a tancar mai: el debat territorial. És sabut que la opció del constituent va ser deixar el model territorial obert. Però el va condicionar. El va acotar per diverses vies i, el que es pitjor, el va deixar a les mans del Tribunal Constitucional. Aquest no va trigar a pronunciar-se. Quan ningú li havia preguntat, es va afanyar a deixar ben clar, en la STC 4/81, que l'autonomia no era el mateix que sobirania. El que ens demostra que la voluntat del Tribunal Constitucional de participar activament del debat territorial per imposar una visió restrictiva de la Constitució no comença amb la sentència del l'Estatut. Dit amb altres paraules, la Constitució no ha estat mai un problema. El problema ha vingut de l'ús i lectura que se n'ha fet des de les institucions de l'Estat Espanyol cridades a interpretar-la per adaptar-la al seu context social i polític.

La pregunta que ens hem de fer avui és: com tornar al punt de partida? O com recosir les costures polítiques, recuperar les confiançaes perdudes, retornar al terreny del debat sense condicionants? Certament aquesta serà una tasca en la qual caldrà introduir-hi altes dosis de pedagogia. Aquest és el primer repte: recuperar la confiança. Sense confiança entre les parts qualsevol acord és impossible. Després encaminar-se cap a una

realitat que sembla imposar-se com a punt de partida: la gran majoria de la societat catalana –també els seus partits, les seves entitats i les institucions– vol votar en referèndum el seu futur polític. I en aquesta voluntat d’expressar-se mitjançant un referèndum s’hi suma la gran majoria de la societat catalana.

L’ordenament jurídic espanyol no prohibeix els referèndums d’aquesta naturalesa. Per tant, una primera possible via de sortida seria trobar la fórmula per poder-lo celebrar amb totes les garanties jurídiques i polítiques. Allò que la Constitució no prohibeix, la política ho ha de saber habilitar. I perquè un referèndum esdevingui un instrument adequat s’ha d’estar disposat a acceptar que el principi de sobirania única pot conviure amb sobiranies compartides com succeeix amb la Unió Europea. Hi ha sobiranies fragmentades cap a la UE (cessió de competències on la sobirania ja no serà del poble espanyol) que no es discuteixen i, alhora, no s’admet el reconeixement d’aquesta fragmentació dins l’Estat espanyol.

Seguidament, admetre un debat serà sobre qüestions fins ara intocables. Ens referim, per exemple, a la ponderació adequada de diversos principis com el principi constitucional, el principi democràtic i el principi d’autonomia com a part de la solució. En aquest sentit, el referèndum ha de partir d’aquesta conjugació de principis. Tots són importants i tots tenen la seva funció, per la qual cosa cap s’ha d’imposar per damunt de l’altre. I perquè el referèndum passi de ser la millor opció a una opció viable per resoldre el conflicte, cal un canvi en la cultura política i jurídica a l’Estat espanyol. D’entrada, s’imposa una superació del formalisme positivista en la interpretació dels principis constitucionals. Després, superar el veto tradicional de la dreta i extrema dreta espanyola –i també d’una bona part de l’esquerra– i l’apel·lació constant a la llei i als tribunals. I finalment estar disposat a modificar l’*statu quo* territorial confrontant dues propostes: el model que es defensa des de l’Estat espanyol i el projecte independentista. I aquest darrer compromís s’ha de complementar amb un ulterior compromís de reformar la Constitució en funció del projecte que resulti escollit en referèndum.

La clau, doncs, passa per diverses variables; però la més important de totes és la més difícil d’assolir: la confiança mútua. Perquè de la confiança en derivarà l’acord que és, alhora, el fruit de la política. I perquè aquesta crisi constitucional sense política, sense confiança i sense acord, està condemnada a cronificar-se. La política posseeix les eines que, utilitzades jurídicament de forma oberta, inclusiva, democràtica i plural, ens ha de portar la solució. O les solucions.

BIBLIOGRAFIA

Per facilitar la consulta dels materials utilitzats en aquest treball, hem decidit dividir la bibliografia en cinc grans apartats: (1) llibres (2) capítols de llibre i articles publicats en revistes especialitzades, (3) articles en premsa escrita o digital, (4) jurisprudència, (5) diaris de sessions i (6) resolucions parlamentàries.

1.- Manuals.

AA.VV. *Autoestima i Països Catalans. Segones Jornades de Psicologia La catalanitat, una identitat sòlida*. Barcelona: La Busca edicions. 2003.

AAVV. BASES PER LA CONSTITUCIÓ REGIONAL CATALANA. *Deliberacions de la Primera Assemblea General de la Unió Catalanista*. Barcelona: Institut Universitat d'Història Jaume Vicens Vives. Eumo Editorial. 1991.

AAVV. *Consell de guerra i condemna a mort de Lluís Companys, President de la Generalitat de Catalunya* (octubre de 1940). Barcelona: Generalitat de Catalunya. 1999.

AAVV. *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier. 2015.

AAVV. *Elecciones generales 2011*. Madrid: Centro de Investigaciones Socialógicas. 2014.

AAVV. *Exercir l'autodeterminació. Perspectives pel poble català al segle XXI*. Lleida: Pagès Editors. 2001.

AAVV. *Esquerra Republicana de Catalunya. 70 anys d'història*. Barcelona: Columna. 2001.

AAVV. *Informe sobre procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms. 11 de març de 2013.

- AAVV. *L'ampliació interna de la Unió Europea*. Barcelona: Fundació Josep Irla. 2010.
- AA.VV. *La autodeterminación de los pueblos*. Barcelona: Icaria Editorial. 2008.
- AA.VV. *Political Action: Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage Publications. 1979.
- ABAT, A. *Catalunya independent en el si de la Unió Europea. Un informe sobre la viabilitat del procés d'ampliació interna a la UE*. Barcelona: Cercle d'Estudis Sobiranistes. 2010.
- ABELLÓ, T. *El debat estatutari de 1932*. Barcelona: Parlament de Catalunya. 2007.
- ACEMOGLU, D i ROBINSON, J-A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid, Deusto. 2012.
- AGUILERA, G. *Agent 447. L'home que va detenir al president Companys*. València. Editorial 3i4. 2011.
- AINAUD DE LASARTE, J.M. *El llibre negre de Catalunya. De Felip V a l'ABC*". Barcelona: La Campana. 1995.
- AJA, E. i ALBERTÍ, E. *La reforma constitucional del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2005.
- ALBAREDA, J. "El 'cas dels catalans'. *La conducta dels aliats arran de la Guerra de Successió*. Barcelona: Editorial Pagès. 2005.
- ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1993.
- ALONSO-CASTRILLO, S. *La apuesta del centro. Historia de la UCD*. Madrid: Alianza Editorial. 1996.
- ÁLVARO, F-M. *Ara sí que toca! Jordi Pujol, el pujolisme i els successors*. Barcelona: Edicions 62. 2003.
- Ara sí que toca! El pujolisme, el procés sobiranista i el cas Pujol*. Barcelona: Pòrtic. 2014.
- Perquè hem guanyat?* Barcelona: Comanegra. 2015.
- Assaig general d'una revolta. Les claus del procés català*. Barcelona: Pòrtic. 2019.
- ÁLVARO DUEÑAS, M. "Por ministerio de la ley y voluntad del Caudillo". *La Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006.
- AMAT, J. *La confabulació dels irresponsables*. Barcelona: Anagrama. 2018.

- ANDERSON, B. *Comunitats imaginades*. Carrotja: Editorial Afers. 2005.
- ANDRÉ-BAZZANA, B. *Mitos y mentidas de la transición*. Barcelona: El Viejo Topo. 2006.
- ANGLADA, M. *Quatre vies per la independència. Estònia, Letònia, Eslovàquia i Eslovènia*. Barcelona: Editorial Pòrtic. 2012.
- APARICIO, M-A (Dir.) *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Cedex Editorial. 1999.
- ARNOLD, R. *La unificación alemana. Estudios sobre Derecho alemán y europeo*. Madrid: Cívitas. 1993.
- ATTARD, E. *Vida y muerte de la UDC*. Barcelona: Planeta. 1983.
- BABY, S. *El mito de la transición pacífica. Violencia i política en España (1975-1982)*. Madrid: Akal. 2018.
- BABY, S; COMPAGNON, O; GONZÁLEZ, E (comps.) *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX. Europa del Sur – America Latina*. Madrid: Colección Casa Velázquez. Núm. 110. 2009.
- BABIANO, J; GÓMEZ, G; MIGUEZ, A; y TEBAR, J. *Verdugos impunes. El franquismo y la violación sistémica de los derechos humanos*. Barcelona: Pasado y presente. 2018.
- BALCELLS, A. *El projecte d'autonomia de Mancomunitat de Catalunya de 1919 i el seu context històric*. Barcelona. Parlament de Catalunya. 2010.
- BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Generalitat de Catalunya: Escola d'Administració Pública. 1987.
- BALLBÉ, M. *Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Editorial. 1985.
- BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1995.
- BARBERÀ, O. *Unió Democràtica de Catalunya (1931-2003). Evolució política i organitzativa*. Universitat Autònoma de Barcelona. 2010.
- BARBERO, MARINO. *Política y Derecho penal en España*. Madrid: Tucur Ediciones. 1977.
- BARTOMEUS, O. *El terratrèmol silenciós. Rellu generacional i transformació del comportament electoral a Catalunya*. Vic: Eumo Editorial. 2018.
- BASSETS, LL. *Lecciones españolas. Siete enseñanzas políticas de la secesión catalana y la crisis de la España constitucional (2012-2016)*. Barcelona: Economía Digital. 2017.

BASTIDA, F-J. *Jueces y franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura*. Barcelona: Ariel Derecho. 1986.

BASTIDA FREIXEDO, X. *La nación española i el nacionalismo constitucional*. Barcelona: Ariel. 1998.

BATISTA, A i PLAYÀ, J. *La gran conspiració. Crònica de l'Assemblea de Catalunya*. Barcelona: Editorial Empúries. 1991.

BAYONA, A. *No todo vale. La mirada de un jurista a las entrañas del procés*. Barcelona: Península. 2019.

BEL, G. *Espanya, capital París. Tots els camins porten a Madrid*. Barcelona: La Campana Editorial. 2011.

BELLO, VICENT. *La pesta blava*. València: Editorial Tres i Quatre. 1988.

BENET, J. *Catalunya sota el règim franquista*. Barcelona: Editorial Blume. 1979.

—*La mort del president Companys*. Barcelona: Edicions 62. 1998.

—*L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*. Barcelona: Publicacions l'Abadia de Montserrat. 2009.

—*Manuel Carrasco i Formiguera, afusellat*. Barcelona: Edicions 62. 2009.

BERNÁRDEZ, C. *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*. Dirección General de Universidades de la Comunidad de Madrid. Madrid. 2003.

BERTRAN, U i LÓPEZ BOFILL, H. *Montenegro sí, Catalunya també*. Badalona: Ara Llibres, 2006.

BILLIG, M. *Nacionalismo banal*. Madrid: Capitan Swing. 2014.

BLADÉ, T. “El moviment independentista català, més enllà de la identitat i els càlculs econòmics”. *Anuari del conflicte social 2014*. Barcelona: Observatori del conflicte social, Universitat de Barcelona. 2014.

BOGDANDY, A-V (dir.) *La tutela jurisdiccional de los derechos*. Oñati: Instituto Vasco de Administraciones Públicas. 2012.

BORRÀS, J. *Desmuntant Societat Civil Catalana*. Barcelona: Edicions Saldonar. 2015.

—*Dies que duraran anys*. Barcelona: Ara. 2018.

BOSCH, J. *De l'Estatut a l'autodeterminació. Esquerra nacional, crisi econòmica, independència i Països Catalans*. Barcelona: Editorial Base. 2013.

- BOSCO, A i SÁNCHEZ-CUENCA, I. (eds.). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2009.
- BOSSACOMA, P. *Justícia i legalitat de la secessió. Una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. 2015.
- Secessió i integració a la Unió Europea. Catalunya un nou Estat de la Unió?* Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern. 2016.
- BUCH, R. *L'esquerra independentista avui*. Barcelona: Columna. 2007.
- L'herència del PSAN. Les aportacions humanes i ideològiques del Partit Socialista d'Alliberament Nacional dels Països Catalans (1968-1980) al sistema polític actual*. Barcelona. Editorial Base. 2012.
- BUCHANAN, A. *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*. Barcelona: Ariel. 1991.
- Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press. 2004.
- The morality of Political Divorce from Port Sumter to Lithuania and Quebec*, Oxford: Westview Press. 1991.
- BUDÓ, G. “EU Common Values At Stake: Is Article 7 TEU An Effective Protection Mechanism?”. Documents CIDOB (nova època). 2014.
- BURGUES, A i GAGNON, A. *Democràcies federals*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms. 2013.
- BUSQUETS, LL. *Xirinacs i l'estafa de la transició*. Badalona: Ara Llibres. 2013.
- BUSQUETS, LL i GRABULOSA, J. *El judici. Els líders independentistes a la banqueta*. Maçanet de la Selva: Editorial Gregal. 2019
- CAGIAO, J. *Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?* Madrid: Catarata. 2018.
- CAGIAO, J y FERRAIUOLO, G. (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata. 2016.
- CAGIAO, J y MARTIN, V. (eds.) *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalan*. Paris: Le Manuscrit. 2015.
- CAMBÓ, F. *Per la concòrdia*. Barcelona: Llibreria Catalònia. 1929
- CAMINAL, M. *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*. Barcelona: Editorial Empúries, 1998.

- El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós Ibérica. 2002.
- CANALS, E. *Pujol Catalunya. El Consell de Guerra a Jordi Pujol*. Barcelona: Pòrtic. 2013.
- CANCIO, M i JAKOBS, G. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas. 2003.
- CANO, J. *La política judicial del régimen de Franco (1936-1945)*. Madrid: Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica. Ministerio de Justicia. 1985.
- CAMPO VIDAL, M. *Adolfo Suárez. El presidente inesperado de la Transición*. Barcelona: RBA. 2012.
- CAROD-ROVIRA, J-LL. 2014. Barcelona: Editorial Mina, 2008.
- CASALS, X. *El fascismo. Entre el legado de Franco y la modernidad de Le Pen, 1976-1997*. Barcelona: Destino. 1998.
- La tentación neofascista en España. La evolución de la extrema derecha española durante la transición, así como sus espejos y referentes europeos*. Barcelona: Plaza & Janés. 1998.
- El oasis catalán (1975-2010) ¿Espejismo o realidad?* Barcelona: Edhasa. 2010.
- El pueblo contra el parlamento. El nuevo populismo en España 1989-2013*. Barcelona: Pasado & Presente. 2013.
- CASANELLAS, P. *Morir matando. El franquismo ante la práctica armada. 1968-1977*. Madrid. Catarata. 2014.
- CASANOVA, J. (coord.). *Morir, matar y sobrevivir: La violencia en la dictadura de Franco*. Barcelona: Crítica. 2002.
- CASSESE, A. *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press. 1995.
- CASTELLÀ, J-M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònoms. 2004.
- CASTELLS, M. *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Editorial. 2012
- CASTRO, C. *El poder catalán en su laberinto. Viaje electoral a la destrucción de un oasis político*. Barcelona: Economía Digital. 2018.
- CERCLE D'ESTUDIS SOBIRANISTES. *Bases per a la Llei de Consultes Populars per via de Referèndum*. Barcelona: 22 de gener de 2008.

CHACÓN, C. i RUIZ ROBLEDO, A. *El dictamen sobre la secesión del Quebec: un comentario*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1999.

CHAMORRO, E. *Viaje al centro de UCD*. Barcelona: Planeta. 1981.

CHINCHÓN, J. *El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España. Una visión de conjunto desde el Derecho Internacional*. Bilbao: Ediciones Universidad de Deusto. 2012.

CLAVERO, B. *España 1978. La amnesia constituyente*. Madrid: Marcial Pons. 2014.

—*Constitución a la deriva. Imprudencia de la justicia y otros desafíos*. Barcelona: Pasado & presente. 2019.

CLARET, JAUME. *El atroz desmoche: la destrucción de la universidad española por el franquismo. 1936-1945*. Barcelona: Editorial Crítica. 2006.

CLIMENT-FERRANDO, V. *L'origen i l'evolució argumentativa del secessionisme lingüístic valencià. Un anàlisi des de la transició fins a l'actualitat*. Barcelona: Ciemen. 2005.

COGGINS, B. *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century. The Dynamics of Recognition*. Nova York: Cambridge University Press. 2014.

COLOMÉ, G. *El Partit dels Socialistes de Catalunya. Estructura, funcionament i electorat (1978-1984)*. Barcelona: Edicions 62. 1989.

—*La Catalunya Insurgente*. Barcelona: Ediciones Carena. 2017.

COLOMER, J-M. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama. 1998.

—*Grans imperis, petites nacions*. Barcelona: Proa, 2006.

COLOMINES, A. *El catalanisme i l'Estat. La lluita parlamentària per l'autonomia (1898-1917)*. Barcelona. Publicacions Abadia de Montserrat. 1993.

COMISSIÓ DE VENÈNCIA. Opinió "On the amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein". Venècia, 2002.

CONANGLE, J. *La Constitució de l'Havana i altres escrits*. Barcelona: Edicions La Magrana / Diputació de Barcelona. 1986.

CONDE, F-J. *Teoría y Sistema de las Formas Políticas*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. 1944.

CONNOLLY, C. *Independence in Europe: secession, Sovereignty, and the European Union*. De la web: Social Science Research Network. 2013.

CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL. *Consulta sobre el futur polític de Catalunya*. Núm. 1. 25 de juliol de 2013.

—*Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya*. Núm. 4, 20 de desembre de 2013.

—*L'Administració tributària de Catalunya*. Núm. 2, 20 de desembre de 2013.

—*Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea*. Núm. 6, 14 d'abril de 2014.

—*El procés constituent*. Núm. 10, 14 de juliol de 2014.

—*La distribució d'actius i passius*. Núm. 7, 14 de juliol de 2014.

—*La política monetària (Euro), Banc Central i la supervisió del Sistema Financer*. Núm. 8, 14 de juliol de 2014.

—*Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la Unió Europea*. Núm. 12, 28 de juliol de 2014.

—*El poder judicial i l'Administració de Justícia*. Núm. 14, 28 de juliol de 2014.

—*La seguretat interna i internacional de Catalunya*. Núm. 17, 28 de juliol de 2014.

—*La Seguretat Social catalana*. Núm. 15, 28 de juliol de 2014.

—*La successió d'ordenaments i administracions*. Núm. 16, 28 de juliol de 2014

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES. *Dictamen 19/2014, de 19 d'agost, sobre proposició de llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana*. 19 d'agost de 2014.

—*Dictamen 19/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei Orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de Dret*. 26 de novembre de 2016.

COSCUBIELA, J. *Empantanados. Una alternativa federal al sóviet carlista*. Barcelona: Editorial Península. 2018.

COSTA, J. *O secessió o secessió. La paradoxa espanyola davant l'independentisme*. Barcelona: Acontravent. 2017.

COTARELO, R. *La Antitransición. La derecha neofranquista y el saqueo de España*. València: Tirant Humanidades. 2015.

—*España quedó atrás*. Barcelona: Ara Llibres. 2018.

CRAWFORD, J-R. *The Creation of States in International Law*. Oxford: Clarenton Press. 2006.

CREIXELL, J. *Els fets del Palau i el Consell de Guerra a Jordi Pujol*. Barcelona: Edicions de la Magrana. 1982

CRISTESCU, A. *El derecho de los pueblos a la libre determinación en su desarrollo histórico y actual sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas y de otros documentos aprobados por los órganos de las Naciones Unidas, particularmente lo que se refiere a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Documento E/CN.4/Sub.2/404 (Vol. I), Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, Nueva York, 1981.

CRUANYES, J. *Els papers de Salamanca: l'espoliació del patrimoni documental de Catalunya (1930-1939)*. Barcelona: Edicions 62. 2003.

CRUZ VILLALÓN, P. *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2000.

CUCÓ, A. *País i estat: la qüestió valenciana*. València. Edicions 3 i 4. 1989.

CUENCA, J-M. *Nacionalismo, franquismo y nacionalcatolicismo*. Madrid. Editorial Actas. 2008.

CULLA, J. B. *La dreta espanyola a Catalunya, 1975-2008*. Barcelona: La Campana. 2009.

—*Esquerra Republicana de Catalunya 1931-2012. Una història política*. Barcelona: La Campana. 2013.

—*El Tsunami. Com i perquè el sistema de partits català ha esdevingut irreconeixible*. Barcelona: Pòrtic. 2017.

DE JODAR, J i FERNANDEZ, D. *Cop de CUP. Viatge a l'ànima i a les arrels de les Candidatures d'Unitat Popular*. Barcelona: Columna. 2012.

DE MIGUEL, A. *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros del Régimen*. Barcelona: Editorial Euros. 1975.

DE RIQUER, B. *Identitats contemporànies: Catalunya i Espanya*. Barcelona: Eumo. 2000.

—*Anar de debò. Els catalans i Espanya*. Barcelona: Rosa dels Vents. 2016.

DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos. 1985.

DEL ÁGUILA, J-J. *El TOP, la represión de la libertad (1963-1977)*. Barcelona: Editorial Planeta. 2001.

DEL CLOT, D. *La delegació de funcions del president de la Generalitat. La figura del conseller primer*. Barcelona: Editorial Mediterrània. 2007.

—*Catalunya sentenciada. De l'agonia de l'Estatut a la il·lusió de la consulta*. Barcelona: Dux Editorial. 2013.

DEL CLOT, D. i NOALES, J-M. *Decidir. Un exercici de legitimitat democràtica*. Barcelona: Viena. 2014.

DEL RÍO MORILLAS, M-A. *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)*, Tesi Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, 2013.

DEL VALLE, L. *El Estado nacionalista autoritario totalitario*. Saragossa: Athenaeum. 1940.

DELGADO, L-E. *La nación singular. Fantasías de la normalidad democrática española (1996-2011)*. Madrid. Siglo XXI. 2014.

DIETERICH, H. (coord.) *Nuestra América contra el V Centenario. Emancipación e identidad de América Latina*. Tafalla: Txalaparta Argitaletxea, 1990.

DIEZ-PICAZO, L-M. *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas. 1991.

DOMÈNECH, X. *Hegemonías. Crisis, movimientos de resistencia y procesos políticos. (2010-2013)*. Madrid: Akal. 2014.

D'ORS, Á. *De la guerra y la paz*. Madrid: Ediciones Rialp. 1954.

—*La violencia y el orden*. Madrid: Dyrsa. 1987.

DOWLING, A. *La reconstrucció nacional de Catalunya 1939-2012*. Barcelona. Pasado & presente. 2013.

DURAN-PICH, A. *Catalunya, a la independència per la butxaca*. Barcelona: Angle Editorial. 2013.

DWORKIN, R. *La democracia posible*. Barcelona: Paidós, 2008.

ECO. *Construir el enemigo*. Barcelona: Lumen. 2012.

EKAIZER, E. *Cataluña Año Zero. El proceso, el juicio y la sentencia*. Barcelona: Espasa. 2019.

ELLAKURRÍA, I. i ALBERT, J-M. *Alternativa naranja: Ciudadanos a la conquista de España*. Barcelona: Debate. 2015.

ESPINOSA, F. *Lucha de historias, lucha de memorias. España, 2002-2015*. Sevilla: Aconagua. 2015.

FAULI, J. *Els primers 40 anys d'Òmnium Cultural*. Barcelona: Proa. 2005.

- FERNÁNDEZ ASIAÍN, E. *El delito de Rebelión Militar. Estudio sistematico del delito: comentado, concordado y anotado con la Jurisprudencia correspondiente; con la nueva Ley modificativa y las ultimes disposiciones dictadas sobre el mismo*. Madrid: Instituto Editorial Reus. 1943.
- FERRAN OLIVA, J. *La Constitució catalana de l'Havana*. Pagès Editors. Lleida. 2005.
- FERRÉ OLIVÉ, J-C. “Universidad y Guerra Civil”. *Lección inaugural del Curso Académico 2009-2010*. Universidad de Huelva. 2009.
- FERRER I GIRONÈS, F. *Catalanofobia. El pensament anticatalà a través de la història*. Barcelona: Edicions 62. 2000.
- El gran llibre per la independència. Mil raons a favor de les llibertats de Catalunya (1461-2005)*. Barcelona: Columna, 2005.
- FERRERES, V. “El Tribunal Constitucional ante la objeción democrática: tres problemas”. *Jurisdicción constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011.
- FIGUERES, J-M^a. *El Consell de guerra a Lluís Companys, President de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Edicions Proa. 1997.
- FLOR, VICENT. *L'anticatalanisme al País Valencià: identitat i reproducció social del discurs del “blaverisme”*. Tesi doctoral. Universitat de València. 2009.
- FONTANA, J. *La formació d'una identitat. Una història de Catalunya*. Barcelona: Eumo. 2014.
- FONTBERNAT, J. *La batalla de Prats de Molló*. Barcelona: Editorial Base. 2018.
- FORN, J. *Entre togues i reixes. Escrits de judici i presó*. Barcelona: Enciclopèdia. 2019
- FORTI, S., GONZÁLEZ, A i UCELAY-DA CAL, E. (eds.). *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006-2017)*. Granada: Comares Historia. 2017.
- FRAENKEL, E. *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Clarck: The Lawbook Exchange, Ltd. 2006.
- GAGNON, A. *Temps d'incertituds. Assajos sobre federalisme i diversitat nacional*. Barcelona: Editorial Afers. 2012.
- GAGNON, A. i IACOVINO, R. *Federalisme, ciutadania i el Quebec*. Barcelona: Editorial Pòrtic – Temes Contemporanis, 2007.
- GALÁN, A. *Secesión y pertenencia a la Unión Europea: de Escocia a Cataluña*. Institut de Dret Públic. Universitat de Barcelona. 2014.
- GALLARDO, B. *Usos políticos del lenguaje. Un discurso paradójico*. Barcelona: Anthropos Editorial. 2014.

GALLEGO, F. *Neofascistas. Democracia i extrema derecha en Francia e Italia*. Barcelona: Plaza & Janés. 2004.

—*Una patria imaginaria. La extrema derecha española (1973-2005)*. Madrid: Síntesis. 2006.

—*El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia. 1973-1977*, Barcelona: Editorial Crítica, 2008.

GARCÍA, L. *El naufragio. La deconstrucción del sueño independentista*. Barcelona: Ediciones Península. 2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas. 1983.

GARICANO, L. *El dilema de España*. Madrid. Editorial Península. 2013.

GARLAND, D. *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa. 2005.

GIL PECHARROMÁN, J. *El Movimiento Nacional (1937-1977)*. Barcelona. Editorial Planeta. 2013.

GIL VICO, P. *La noche de los generales. Militares y represión en el régimen de Franco*. Barcelona: Ediciones B. 2005.

GIMBERNAT, E. *Ensayos penales*. Madrid: Tecnos. 1999.

GIMÉNEZ, M-A. *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 2014.

GIMENO SENDRA, V. *Justicia y política*. Lección inaugural. Madrid: UNED. 6 de octubre de 2016.

GÓMEZ, D. (Dir.) *Insults i disbarats contra l'Estatut de Catalunya*. Lleida: Pagès Editors. 2006.

GÓMEZ MARTÍN, V. *Derecho penal de autor*. València: Tirant lo Blanch. 2007.

GONZÁLEZ CALLEJA, E. *La violencia en la política. Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*. Madrid: Centro de Estudios Sociológicos. 2002.

—*Asalto al poder. La violencia organizada y las ciencias sociales*. Madrid: Club Siglo XXI. 2017.

GONZÁLEZ CASANOVA, J-A. *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*. Barcelona: Curial documents de cultura. 1974.

GONZÁLEZ VILALTA, A. *Lluís Companys. Un home de Govern*. Barcelona: Editorial Base. 2010.

GONZÁLEZ, D. (Coord.) i ORTIZ, M. *El Franquismo y la transición en España. Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*. Madrid: Catarata. 2008.

GRAU, J. *Les clavegueres de l'Estat. Guerra bruta i corrupció a Espanya*. Barcelona: Catedral. 2018.

GRAHAM, H. *La guerra y su sombra. Una visión de la tragedia española en el largo siglo XX europeo*. Barcelona: Crítica. 2013.

GRUP D'ESTATS CONTRA LA CORRUPCIÓ DEL CONSELL D'EUROPA. *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim compliance report. Spain*. 3 de gener de 2018.

GRIFFITHS, R-D. *Age of Secession: The International and Domestic Determinants of State Birth*, Cambridge University Press. 2016.

GUIBERNAU, M. *Nacions sense Estat. Nacionalisme i diversitat en l'era global*. Barcelona: Columna, 1999.

—*Nacionalisme català. Franquisme, transició i democràcia*. Barcelona: Editorial Pòrtic, 2002.

—*Per un catalanisme cosmopolita*. Barcelona: Angle Editorial, 2009.

GUILLEMET, J (ed.) *El desafiament català. Un relat internacional de la transició*. Barcelona: L'Avenç. 2014.

GINDAL, C. *Ni vencedores ni vencidos. El juicio al Procés, la historia sin la venia de un fracaso colectivo*. Barcelona: Península. 2019.

GUINJOAN, M i CUADRAS, X. *Sense Espanya. Balanç econòmic de la independència*. Barcelona: Editorial Pòrtic. 2012.

GUINJOAN, M, CUADRAS, X i PUIG, M. *Com Àustria o Dinamarca. La Catalunya possible*. Barcelona: Editorial Pòrtic. 2013.

GUINJOAN, M, RODÓN, T, SANTJAUME, M. *Catalunya, un pas endavant*. Barcelona: Angle Editorial. 2013.

HABERMARS, J. *Identidades nacionales i posnacionales*. Madrid: Taurus. 1991.

HARRINGTON, T-S. *Una democràcia cívica en temps autoritaris. Apunts d'un nord-americà sobre el Procés sobiranista de Catalunya*. Maçanet de la Selva: Editorial Gregal. 2018.

HELLER, H. *Teoría del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 8^a reimpressió. 1942.

—*La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*. Madrid: Fondo de Cultura Económica del España, 1995.

HERRENDORF, D-E. *El poder de los jueces. Como piensan los jueces que piensan*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1998.

HERRERO, M. *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid: Editorial Taurus, 1998.

HIRSCHMAN, A-O. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México: Fondo de Cultura Económica. 1977.

HOMS, F. *Dret a decidir. Estació concert*. Barcelona: Editorial Base. 2010.

HUNTINGTON, S. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster: 1996.

HROCH, M. *Social Preconditions of National Revival in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

IBARRA, P; GOMÀ, R i MARTÍ, S. (Coord). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria Editorial. 2002.

INNERARITY, D. *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutemberg. 2016.

—*Política para perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutemberg. 2018.

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya; problemes competencials i d'eficàcia*. Barcelona. Octubre de 2012.

IVERN, D. *Esquerra Republicana de Catalunya (1931-1936)*. Barcelona: Publicacions Abadia de Montserrat. 1988.

JACKSON, G. *Civilización y barbarie en la Europa del Siglo XX*. Barcelona: Planeta. 1997.

JAKOBS, G. *Estudios de Derecho Penal*. Madrid: Civitas. 1997.

JELLINECK, G. *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991.

JENNINGS, I. *The Approach to Self-government*. Cambridge: Cambridge University Press. 1956.

JEREZ MIR, M. *Elites políticas y centros de extracción en España. 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 1982.

JIMÉNEZ VILLAREJO, C; i DOÑATE, A. *Jueces, però parcials. La pervivència del franquisme en el poder judicial*. Barcelona: Edicions de pasadò & present. 2012.

JONES, O. *El Establishment. La casta al desnudo*. Barcelona: Seix Barral. 2015.

JULIANA, E. *Tarjeta negra. 80 días que convulsionaron la política española*. Barcelona: RBA. 2015.

KEATING, M. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña. Quebec y Escocia*. Madrid: Ariel. 1996.

KENNEDY, D. *Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores. 2010.

KLANDERMANS, B. *The Social Psychology of Protest*. Oxford: Blackwell. 1997.

KYMLICKA, W. *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós Ibérica. 1996.

KRAUS, M i STANGER, A. *Irreconcilable Differences?: Explaining Czechoslovakia's Dissolution*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers. 2000.

LAGO, S; MAROTIAS, A; MAROTIAS, L y MOVIA, G. *Internet y lucha política. Movimientos sociales en la era de la comunicación*. Buenos Aires: Capital Intelectual, colección claves. 2006.

LAKOFF, G. *No pensis en un elefant! Llenguatge i debat polític*. Barcelona: Viena edicions, 2008.

LANERO, M. *Una milicia de la justicia. La política judicial del franquismo (1936-1945)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1996.

LAMBERT, E. *El gobierno de los jueces*, Madrid, Tecnos, 2009.

LAPORTA, F-J. *El imperio de la ley. Una visión actual*. Madrid: Editorial Trotta. 2007.

LAPORTA, F-J. i SAIZ, A. *Los derechos históricos en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006.

LAPONCE, J. *Le Referéndum de souveraineté. Comparaisons, critiques et commentaires*. PUL Difusión. 2010.

LASAGABASTER, I. *Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: Lete argitaletxea. 2008.

LASALLE, J-M. *Contra el populismo: cartografía de un totalitarismo postmoderno*. Madrid: Debate. 2017.

LEGAZ, L. *Introducción a la Teoría del Estado Nacional Sindicalista*. Barcelona: Bosch. 1949.

- LEHNING, P. *Theories of Secession*. London. Routledge. 1998.
- LINDE, E. *Iniciación al derecho de la Unión Europea*. Madrid: Colex. 2010.
- LINZ, J-J i DE MIGUEL, A. *Los empresarios ante el poder público. El liderazgo y los grupos de intereses en el empresariado español*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. 1966.
- LIPPMANN, W. *La opinión pública*. Madrid: Langre S.L., 2003.
- LIPSET, S-M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos. 1987
- LÓPEZ BOFILL, H. *La independència i la realitat. Bases per a la sobirania de Catalunya*. Palma de Mallorca: Editorial Moll, 2004.
- La democràcia cuirassada*. Barcelona: L'esfera dels llibres, 2005.
- Nous estats i principi democràtic*. Barcelona: Angle Editorial, 2009.
- LÓPEZ DE LERMA, J. *Cuando pintábamos algo en Madrid. Breviario crítico de un diputado en la carrera de San Jerónimo*. Madrid: Economía Digital Libros. 2016.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (ed.) *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución Española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2013.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ J. *El derecho a decidir. La vía catalana*. Tafalla: Txalaparta. 2017.
- LÓPEZ NIETO, L. *Alianza Popular: Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976-1982)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 1988.
- LÓPEZ RODÓ, L. *Memorias (I)*. Barcelona: Plaza & Janés. 1990.
- Memorias (II) Años decisivos*. Barcelona: Plaza & Janés. 1991.
- Memorias (III) El principio del fin*. Barcelona: Plaza & Janés. 1992.
- Memorias (IV) Claves de la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés. 1993.
- LÓPEZ TENA, A. *Catalunya sota Espanya. L'opressió nacional en democràcia*. Barcelona. Dèria Editors – La Magrana, 2007.
- LORENTE FERRER, J-R. *Crónica del cambio electoral en España. 2008-2012*. Madrid: Catarata. 2012.
- LOSADA, A. *Código Mariano. Desmontando a Mariano Rajoy*. Barcelona: Roca Editorial. 2014.

- LOSADA, A. i PÉREZ ROYO, J. *Constitución: la reforma inevitable. Monarquía, plurinacionalidad y otras batallas*. Barcelona: Roca Editorial. 2018.
- LUCAS VERDÚ, P. *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*. Madrid: Tecnos. 1976.
- LLORENS, J. *La Unió Catalanista i els orígens del catalanisme polític*. Barcelona. Publicacions Abadía de Montserrat. 1992.
- LLUCH, E. *La Catalunya vençuda del Segle VIII*. Barcelona: Edicions 62. 1996.
- MANGAS, A. i LIÑÁN, D-J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Tecnos. 2012.
- MARAVAL, J-M. *Dictadura y disentiimiento político. Obreros y estudiantes bajo el Franquismo*. Madrid: Alfaguara. 1978.
- La política de la Transición*. Madrid: Taurus. 1984.
- La confrontación política*. Madrid: Taurus. 2008.
- MARCET, J. *Auge y declive de la derecha nacionalista. Del Palau de la Música al PDeCAT*. Madrid: Libros de la Catarata. 2017.
- Convergència Democràtica de Catalunya, El partit i el moviment polític*. Barcelona: Edicions 62. 1984.
- MARCET, J. i CASALS, X. (Eds.) *Partidos y elecciones en la Cataluña del Siglo XXI*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2011.
- MARCET, J i MEDINA, L. (Eds.). *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis i cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017.
- MARCH, O. *Los entresijos del “procés”*. Madrid: Catarata. 2018.
- Judici 1-O*. Madrid: Catarata. 2019.
- MARCO, F. *El Método*. Barcelona: La Esfera de los Libros. 2013.
- MARTÍ, P. *El dia que Catalunya va dir prou. Història inèdita de l'Assemblea Nacional Catalana*. Barcelona. Columna. 2012.
- MARTÍN, S. *El derecho político de la Segunda República*. Universidad Carlos III. Madrid: Dikinson. 2011.
- MARTÍN RETORTILLO, L. *Materiales para una Constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*. Madrid: Akal, 1984.

MARTÍNEZ G. *Caja de Brujas. Procesando el proceso al Procés*. Madrid: Lengua de trapo. 2019.

MARTÍNEZ CUEVAS, M-D. *La suspensión individual de derechos y libertades fundamentales en el ordenamiento constitucional español*. Granada: Editorial Comares. 2002.

MAS, A. *Per una Casa Gran del catalanisme*. Barcelona. Editorial Base. 2008

MAS-COLELL, A; CARRERAS, A i PLANAS, I. *Turbulències i tribulacions. Els anys de les retallades*. Barcelona: Edicions 62. 2018.

MASPONS I ANGLASELL, F. *A l'entorn de la Generalitat de Catalunya i la República Espanyola. República Catalana, Generalitat de Catalunya i República Espanyola*. Barcelona: Departament de presidència. Col·lecció Història i Pensament. Núm. 2. 2006.

McCOMBS, M. *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios de comunicación en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós Comunicación, 2004.

MEDINA, M. *El derecho de secesión de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 2014.

MEILÁN, J-L. *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*. Navarra: Editorial Aranzadi. 2015.

MELERO, X. *L'encàrrec. Un advocat al judici del procés*. Barcelona: Edicions 62. 2019.

MERCADÉ, F. *Cataluña: intelectuales políticos y cuestión nacional*. Badalona: Ediciones Península, 1982.

MILIÁN, M. *Els ponts trencats*. Barcelona: Proa. 2016.

MIRALLES, F. i CAMPABADAL, P. *De Ciudadans a Ciudadanos, la otra cara del neoliberalismo*. Tres Cantos: Foca. 2015.

MOLAS, I. *Lliga Catalana. Un estudi d'Estasiologia*. Barcelona: Edicions 62. 1973. 2 vols.

—*Les arrels teòriques de les esquerres catalanes*. Barcelona. Edicions 62. 2001.

MOLINAS, C. *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundación de un país*. Barcelona: Destino. 2013.

MONNE, E i SELGA, LL. *Història de la Crida a la Solidaritat en Defensa de la Llengua, la Cultura i la Nació Catalanes*. Barcelona: La Campana. 1991.

MONTILLA, J-A. “La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña”. Barcelona: Instituto de Derecho Público [blog]. 2015.

MORAN, G. *Adolfo Suárez. Ambición y destino*. Barcelona: Debate. 2009.

- El precio de la Transición*. Madrid: Akal. 2015.
- MORENO, A. *Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos. Principio eje del derecho internacional contemporáneo*. Granada: Universidad de Granada. 1977.
- MORENTE, F. *Dionisio Ridruejo. Del fascismo al antifranquismo*. Madrid: Síntesis. 2006.
- MORENTE, F. (Ed.) *España en la crisis europea de entreguerras. República, fascismo y Guerra Civil*. Madrid: Catarata. 2011.
- MORESO, J-J. VILAJOSANA, J-M. *Introducción a la Teoría del Derecho*. Madrid: Marcial Pons. 2004.
- MOUFFE, C. (coord.) *El desafío de Carl Schmitt*. Buenos Aires: Prometeo. 2012.
- MUNDÓ, C. *El referèndum inevitable. Del judici endavant*. Barcelona: Pòrtic. 2019
- MUNIESA, B. *Dictadura i Transición. La España lampedusiana. I: La dictadura franquista. 1939-1975*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona. 2005.
- Dictadura i Transición. II: La monarquía parlamentaria*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona. 2005.
- MUÑOZ CONDE, F. *Derecho Penal. Parte especial*. València: Tirant lo Blanch. 1999.
- La ciencia del derecho penal ante el nuevo milenio*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2004.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Tomo I*. Madrid: Civitas. 1982.
- Cataluña y las demás Españas*. Barcelona: Crítica. 2014.
- MUÑOZ MENDOZA, J. *El principi de realitat. Una proposta per l'endemà del procés*. Barcelona: L'Avenç. 2020.
- MÜLLER, I. *Los juristas del horror. La justicia de Hitler: El pasado que Alemania no puede dejar atrás*. Caracas: Editorial Actum. 2006.
- NIETO, A. *El desgobierno judicial*. Madrid: Editorial Trotta. 2014.
- NÚÑEZ SEIXAS, X-M. *Patriotas y demócratas. El discurso nacionalista español después de Franco*. Madrid: Editorial Catarata. 2010.
- Suspiros de España. El nacionalismo español 1808-2018*. Barcelona: Crítica. 2018.
- OBIETA, J-A. *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*. Madrid: Tecnos. 1989.

- OLLORA, J-M. *Una via hacia la paz*. San Sebastián: Erein. 1996.
- OMAR, H. *Autodeterminación y secesión. Tensiones y conflictos en torno al nacionalismo*. Barcelona: Gedisa Editorial. 2014.
- ONEGA, F. *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*. Barcelona: Plaza & Janés. 2013.
- ORDAZ, P. *El juicio sin final*. Alcobendas: Círculo de tiza. 2019.
- ORTIZ, M. *Violencia política en la II República y en el primer franquismo*. Madrid: Siglo XXI. 1996.
- ORWELL, G. *El poder y la palabra. 10 ensayos sobre lenguaje, política y verdad*. Barcelona: Debate. 2017.
- OSORIO, A. *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Editorial Planeta. 1980.
- OTERO CARVAJAL, L-E (Dir.) *La Universidad nacionalcatólica. La reacción antimoderna*. Universidad Carlos III. Madrid: Dickinson. 2014.
- PALLARÈS, F; GIFREU, J i CAPDEVILA, A. (ed.) *De Pujol a Maragall. Comunicació política i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2003*. Barcelona: Documenta Universitaria. 2007.
- PALMER, G-B. *Lingüística Cultural*. Madrid: Alianza Editorial. 2000.
- PANIAGUA, J. *La transición democrática. De la dictadura a la democracia en España (1973-1986)*. Madrid: Anaya. 2009.
- PARLAMENT EUROPEU. *Informe sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2012) (2013/2078 (INI))*. Comissió de Llibertats Civils, Justícia i Afers d'Interior. Ponent: Louis Michel (A7-0051/2014; 27.1.2014).
- PARLAMENT EUROPEU. *Informe sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012 (2012/2130 (INI))*. Comissió de Llibertats Civils, Justícia i Afers d'Interior. Ponent: Rui Tavares (A7-0229/2013; 24.6.2013).
- PAYERO, L. *El derecho de autodeterminación de los pueblos. Análisis crítico del marco constitucional español desde la filosofía jurídico-política*. Tesis Doctoral, Universitat d'Oviedo. Text inèdit, 2014.
- PENELLA, M. *Los orígenes y la evolución del Partido Popular. Una historia de AP (1973-1989)*. 2 Vols. Salamanca: Caja Duero. 2005.
- PEREIRA, M. "Lectura espacial de la competición política". *AAVV Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017.

PÉREZ BERNÁRDEZ, C. *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales. Análisis jurídico de la práctica institucional*. Dirección General de Universidades de la Comunidad de Madrid. Madrid. 2003.

PÉREZ FRANCESCH, J-L. *Les Bases de Manresa i el programa polític de la Unió Catalanista (1891-1899)*. Fundació Caixa de Manresa. 1992.

PÉREZ GARZÓN, J-S i MANZANO, EDUARDO. “¿Y si miramos a Quebec? *El País*, 9 de gener de 2016.

PÉREZ ROYO, J. *La reforma constitucional inviable*. Madrid. Libros de la Catarata. 2015.

PÉREZ TREMPES, P. *El marco (a)constitucional del debate sobre la secesión del Québec*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, 2004.

PIKETTY, T. *El Capital del Sigle XXI*. Barcelona: RBA Editors. 2014.

PINA, J. *El judici de la meva vida*. Barcelona: Columna. 2019.

PINELLI, C. *Protecting the Fonamentals. Article 7 of the Treaty on the European Union any Beyond*. Fondation européenne d'études progressistes. Brrusel·les. 2012.

POLITIKON. *La urna rota*. Barcelona: Penguin Random House. 2014.

POLO, X. “*Todos los catalanes son una mierda*” *Les grans gestes contra el franquisme*. Barcelona. Proa. 2005.

PONS RAFOLS, X. *Cataluña: Derecho a decidir y Derecho internacional*. Madrid, Editorial Reus. 2015.

PONT, C. i CAPDEVILA, A. *Del carrer a les urnes. El dret a decidir en campanya. Comunicació política i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2012*. Barcelona: Documenta Universitària. 2013.

PORTILLA, G. *La consagración del derecho penal de autor durante el franquismo. El Tribunal Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo*. Granada: Editorial Comares. 2010.

POZUELO, L. *La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes*. Madrid: Marcial Pons. 2013.

PREGO, V. *Así se hizo la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés. 1996.

—*Diccionario de la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés. 1999

PRESTON, P. *The Politics of Revenge: Fascism and the Military in Twenticth-Century Spain*. Londres. Routledge. 1990.

—*El holocausto español. Odio y exterminio en la guerra civil y después*. Barcelona: Penguin Random House. 2017.

PUJOL, J. *De la bonança a un repte nou*. 1993-2006. Barcelona: Proa. 2012.

RAGUER, H. *La Unió Democràtica de Catalunya i el seu temps (1931-1939)*. Barcelona: Publicacions Abadia de Montserrat. 1976.

—*Divendres de passió. Vida i mort de Manuel Carrasco i Formiguera*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat. 1984.

RAJOY, M. *Una España mejor*. Barcelona: Plaza & Janés. 2019.

RAMÍREZ, P-J. *La amarga victoria. Crónica oculta del histórico triunfo de Aznar sobre González*. Barcelona: Planeta, 2000.

RANCIÈRE, J. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión. 1996.

RANIER, A. *La unificación alemana. Estudios sobre Derecho alemán y europeo*. Madrid: Cívitas, 1993

RENAN, E. *Que es una nación? Cartas a Strauss*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

RENYER, J. *L'Estat contra els pobles. Catalunya, la globalització i el fenomen nacional a Europa*. Tarragona: Arola Editors, 2002.

—*L'esquerra de la llibertat. El republicanisme català contemporani*. Barcelona: Viena Edicions, 2007.

—*ERC: temps de transició. Per una Esquerra forta, renovadora i plural*. Valls. Cossetània. 2008.

REQUEJO, F. *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*. Barcelona. Proa. 2003.

—*Las democracias*. Barcelona: Ariel. 2008.

—*Camins de democràcia. De l'autonomia a la independència*. Barcelona: Avenç. 2010.

REQUEJO, F i CAMINAL, M. *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. 2009.

—*Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. 2009.

RIBA, T. *Camí sense retorn. Crònica d'una revolució*. Barcelona: La Mansarda. 2013.

RICO, G. *¿O catalanistas o fachas? La influencia del eje nacional sobre la percepción de los partidos catalanes en el eje izquierda-derecha*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Quaderns núm. 12. Febrer de 2016.

- RIDAO, J. *Així es va fer l'Estatut*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2006.
- Les coalicions polítiques a Catalunya, 1980-2006*. Barcelona: Atelier. 2006.
- El Pla B. L'estratègia cap a la sobirania*. Barcelona: L'arquer. 2007.
- Curs de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Columna, 2012.
- Podem ser independents? Els nous estats del segle XXI*. Barcelona. RBA Editors. 2012.
- El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*. Barcelona: RBA Libros. 2014.
- RIZZO, S. i STELLA, A. *La casta, cosí i politici italiani sono divenatati intoccabili*. Milà, Rizzoli, 2007.
- RODON, T. i ORRIOLS, LL. *Cataluña en la encrucijada. Las elecciones catalanas de 2012*. Madrid: Marcial Pons. 2014.
- RODRÍGUEZ, E. *Por qué fracasó la democracia en España. La transición y el régimen del 78*. Madrid: Traficantes de sueños. 2015.
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J-L. *Reaccionarios y golpistas. La extrema derecha en España: del tardofranquismo a la consolidación de la democracia (1967-1982)*. Madrid: CSIC. 1994.
- ROIG I ROSICH, J-M. *L'Estatut de Catalunya a les Corts Constituents (1932)*. Barcelona: Curial Edicions Catalanes. 1978.
- ROMANO, S. *Lawfare. Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Sevilla: Política y hegemonía. 2019.
- ROMEVA, R. *Des del banc dels acusats*. Barcelona: Ara Llibres. 2019
- ROS, J. *Més val sols... La viabilitat econòmica de la independència de Catalunya*. Barcelona: Dèria Editors. 2009.
- ROVIRA I VIRGILI, A. *Catalunya i la República. L'Autonomia. El Federalisme. El Republicanisme*. Barcelona. Editorial Undarius. 1977.
- La Constitució Interior de Catalunya*. Edició facsímil de l'Editorial Barcino. Barcelona. 2005.
- ROVIRA I MARTÍNEZ, M. *La transició franquista. Un exercici d'apropiació de la història*. Barcelona. Pòrtic Editorial. 2014.
- ROYO VILLANOVA, A. *El problema catalán. Impresiones de un viaje a Barcelona*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez. 1908.

—*Un grito contra el Estatuto*. Madrid: Sociedad Administrativa de Ediciones Literarias. 1932.

RUBIO LLORENTE, F. *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2013.

RUIZ CARNICER, M-A (Ed.). *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico". 2013.

SÁENZ DE UGARTE, I. *El Juicio*. Barcelona: Roca Editorial. 2019.

SALELLAS, B. *Jo acuso. La defensa en judicis polítics*. Lleida: Pagès Editors. 2018.

SALELLAS, LL. *El franquisme que no marxa. Els responsables de la dictadura que han mantingut els privilegis de la democràcia*. Barcelona: Edicions Saldonar. 2017.

SALMON, C. *Storytelling. La màquina de fabricar històries y formatear las mentes*. Barcelona: Ediciones Península, 2008.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. *Más democracia, menos liberalismo*. Madrid: Katz. 2010.

—*Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial. 2014.

—*La impotencia democrática*. Madrid: Libros de la Catarata. 2014.

—*La desfachatez intelectual. Escritores e intelectuales ante la política*. Madrid: Libros de la Catarata. 2016.

—*La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana*. Madrid: Libros de la Catarata. 2018.

SÁNCHEZ-LLIBRE, J. *Les veritats de l'Estatut. Allò que no s'ha publicat al Diari de Sessions*. Barcelona: L'Esfera dels Llibres. 2006.

SAPHIRO, I. *Democracy's Place*. Ithaca: Cornell University Place. 1996.

SARALEGUI, M. *Carl Schmitt. Pensador español*. Madrid: Trotta. 2016.

SAZ, I. *España contra España. Los nacionalismos franquistas*. Barcelona: Marcial Pons. 2003.

SAZ, I i ARCHILÉS, F. (Eds.) *La nación de los españoles. Discursos y prácticas del nacionalismo español en la época contemporánea*. València: Publicacions Universitat de València. 2012.

SCHMITT, C. *Teología política*. Madrid: Trotta. 2009.

—*El concepto de lo político. Texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*. Madrid: Alianza Editorial. 2018.

SCHMITT, C i KELSEN, H. *La polémica Schmitt / Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos. 2009.

SEGURA, A. *Crònica del catalanisme. De l'autonomia a la independència.* Barcelona: Angle Editorial. 2013.

SEROO, O. *L'autodeterminació avui, al món dins AAVV. Exercir l'autodeterminació. Perspectives pel poble català al segle XXI.* Lleida: Pagès Editors, 2001.

SERRANO, I. *De la nació a l'Estat.* Barcelona: Angle Editorial. 2013.

SERRANO GONZÁLEZ, A. *Un dia en la vida de José Castán Tobeñas.* València: Tirant lo Blanch. 2001.

SILVA, J-M. *La expansión del Derecho penal. Aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales.* Madrid: Edisofer. 2001.

SOBREQUÉS, J. *Història de Catalunya.* Barcelona: Editorial Base. 2007.

—*Espanya contra Catalunya. Crònica negra d'un simposi d'història.* Barcelona: Editorial Base. 2014.

SOLANO, X. *El mirall escocès. Una visió catalana del procés obert cap a la independència.* Barcelona: Dèria editors – La Magrana, 2007.

SOLDEVILLA, F. *Història de Catalunya* (3 vol.). Barcelona: Alpha. 1962.

SOLÉ I SABATÉ, J-M. *La repressió franquista a Catalunya. 1938-1953.* Barcelona: Edicions 62. 1985.

—*Tornarem a vèncer. Grans discursos de grans catalans.* Barcelona: Ara llibres. 2012.

SOLÉ TURA, J i APARICIO, M-A. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional.* Madrid: Tecnos. 1988.

SOUSA SANTOS, B. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho.* Madrid: Editorial Trotta. 2009.

STRUBELL, T. *Josep Roca i Farreras i l'origen del catalanisme d'esquerres.* Arenys de Mar: Els llibres del Set-ciències, 2000.

TAIBO, C. *En defensa de la consulta soberanista en Cataluña.* Madrid: Libros de la catarata. 2014.

—*Sobre el nacionalismo español.* Madrid: Libros de la catarata. 2014.

TAIBO, C. (coord.). *Nacionalismo español. Esencias, memoria e instituciones.* Madrid: Libros de la catarata. 2007.

TARROW, S. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial. 2016.

TÉBAR, I. *Derecho Penal del Enemigo en el primer franquismo*. Alacant: Publicacions de la Universitat d'Alacant. 2017.

TELLO, E; IBARRA, P i SAILLARD, D. *Nacionalista lo eres tú. Una propuesta federal-confederal republicana para superar la crisis del régimen político del 78*. Barcelona: Icaria Editorial. 2018.

TERMES, J. *Les arrels populars del catalanisme*. Barcelona: Empúries. 1999.

—*Història del catalanisme fins al 1923*. Barcelona: Pòrtic. 2000.

TERMES, J. i COLOMINES, A. *Les Bases de Manresa de 1892 i els orígens del catalanisme*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. 1992.

TERRICABRAS, J-M. *Raons i tòpics. Catalanisme i anticatalanisme*. Barcelona: Edicions La Campana. 2001.

TEXTOS BÁSICOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Departamento de Derecho y Economía internacionales. Esplugues de Llobregat: Editorial Signo, 2000.

TILLY, C. i TARROW, S. *Contentious politics*. Boulder: Paradigm. 2007.

TOHARIA, J-J. *El juez español. Un análisis sociológico*. Madrid: Tecnos. 1975.

TORBISCO, N. *Group Rights as Human Rights. A Liberal Approach to Multiculturalism*. Dordrecht: Springer. 2006.

TREMOSA, R. *Estatut, aeroports i ports de peix al cove*. València: Editorial Tres i Quatre. 2012.

TURULL, J i AGUILERA, G. *Persistim. Cartografia de l'I-O*. Barcelona: Columna. 2019.

TUSELL, J. *La dictadura de Franco*. Madrid: Alianza Editorial. 1996.

—*La Transición española a la democracia*. Madrid: Historia 16. 1999.

—*El Aznarato. El gobierno del Partido Popular. 1996-2003*. Madrid: Aguilar. 2004.

VÁZQUEZ MONTALBÁN, M. *La Aznaridad. Por el imperio hacia Dios o por Dios hacia el imperio*. Barcelona: Mondadori. 2003.

VERGE, T. *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2007.

- VERGÈS, JACQUES. *Estrategia judicial en los procesos políticos*. Barcelona: Anagrama. 2008.
- VIADÉL, F. *No mos fareu catalans. Història inacabada del blaverisme*. Barcelona: L'esfera dels llibres. 2006.
- VICENS, L i TEDÓ, X. *Operació urnes*. Barcelona: Columna. 2017.
- VICENS VIVES, J. *Notícia de Catalunya*. Barcelona: La Magrana. 2013.
- VILAJOSANA, J-M. *Introducción a la Teoría del Derecho*. Madrid: Marcial Pons. 2004.
- VILAR, P. *Catalunya dins l'Espanya moderna (4 vol.)*. Barcelona: Edicions 62. 1965.
- VILARREGUT, R. *Memòria i emergència en l'independentisme català. El cas de la Plataforma pel Dret de Decidir*. Tesis doctoral, Bellaterra, IGOP-UAB, 2011.
- VILLENA, A. *Las Redes de poder en España. Elites e intereses contra la democracia*. Barcelona: Roca Editorial. 2019.
- VINTON, R. *La gran teranyina. Els secrets del poder a Catalunya*. Barcelona: Edicions del Periscopi. 2017.
- VIVER, C. *El personal político de Franco (1936-1945). Contribución empírica a una teoría del régimen franquista*. Barcelona: Vicens Vives. 1978.
- VIVES, A. *Catalunya, entre la perplexitat i el somni*. Barcelona: Editorial Pòrtic, 2002.
- WOODWORTH, P. *Guerra sucia, manos limpias: ETA, el GAL y la democracia española*. Barcelona: Crítica. 2002.
- XIMENIS, J-M. *D'Arenys de Munt al cel. L'inici de les consultes independentistes*. Barcelona: CIM Edicions. 2010
- XIRINACS, LL-M. *Constitución. Paquete de enmiendas*. Madrid: Edipress. 1978.
- ZAGRABELSKY, G. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*. Madrid: Trotta. 2008.

2.- Capítols de llibre o articles publicats en revistes especialitzades.

AGUADO, C. “Sobre un eventual referéndum consultivo en el proceso soberanista catalán”. *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid.

AGUILAR, L. “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, a Trujillo, G; López Guerra, L; González Trevijano, P (dir.) *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Madrid: CEPC. 2000.

AGUILAR, P. *Justícia, política y memoria: Los legados del Franquismo en la Transición española*. Madrid: Instituto Juan March. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Working Paper. Febrer 2001.

—“Jueces, represión y justicia transicional en España, Chile y Argentina”. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. Vol. 71, núm. 2. Maig-Agost 2013.

AJA, E. “La reforma constitucional del Senado”. *Revista de Occidente*. Núm. 271, 2003.

ALBERTÍ, E. “Concepte i funció de l'Estatut d'autonomia en la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010.

—“La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial sentència sobre l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. 2010.

—“Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 27. Juny 2018.

—“El conflicto de Cataluña como crisis constitucional” *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. Núm. 10. 2019.

ALEGRE, M-A. “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 15/2012: un regreso esperado, una reforma insuficiente”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 97, septiembre-diciembre de 2016.

ÁLVARO, F-M. Àlvaro, Francesc-Marc. “Muriel Casals, l'elegància del lideratge prepolític”. *Serra d'Or*. Núm. 675. Març de 2016.

—“El primer d'octubre. Significats i usos”. *Serra d'Or*. Núm. 706. Octubre 2018.

ÁLVARO DUEÑAS, M. “Los militares en la represión política de la postguerra: la jurisdicción especial de responsabilidades políticas hasta la reforma de 1942”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 69. Julio-septiembre 1990.

—“El decoro de nuestro aire de familia”. Perfil político e ideológico de los presidentes del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 105. Julio-septiembre 1999.

ANDRÉS, P. “Veinticinco años de administración de justicia y Constitución”. A Capella, Juan-Ramon (Ed.). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta. 2003.

ANTON-MELLÓN, J-A. “Populismo punitivo, opinión pública y leyes penales en España (1995-2016)”. *Revista Internacional de Pensamiento Político*. I Época. Vol. 12. 2017.

ANTON-MELLÓN, J-A; ÁLVAREZ, G i ROTHSTEIN, P-A. “Populismo punitivo en España (1995-2015): Presión mediática i reformas legislativas”. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm 43, març 2017.

APARICIO, M-A. “Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010.

—“La nació: un pas endavant i dos enrere”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010.

—“Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals. Especial Sentència de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona. 2011. Núm. 12.

—“Los últimos cuarenta años de reorganización territorial de España”. *Ius Fugit. Revista de Cutura Jurídica*. Núm. 20. 2017.

ARAGÓN, M. “¿Estado jurisdiccional autonómico?”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 16. 1986.

ARBÓS, X. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*. Barcelona: Working Papers núm. 245. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006.

—“Una visió general”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010.

—“El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la STC 42/2014”. *Instituciones de Derecho Parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco. 2016.

—“La Llei de transitorietat jurídica”. *Blog de l'Institut de Dret Públic*. 25 de setembre de 2017.

ARÓSTEGUI, J. “Opresión y pseudo-juridicidad, de nuevo sobre la naturaleza del franquismo”. *Bulletin d'Histoire Contemporaine d'Espagne*. Núm. 24, décembre 1996.

ASTUDILLO, J. “Las derrotas de Rajoy: la derecha después de Aznar”. A Bosco, Ana y Sánchez-Cuenca, Ignacio (eds.). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias. 2009.

AZPITARTE, M. “La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 112. Enero-abril 2018.

BALAGUER, F. “El Tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre la estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Maig-agost 2008.

BALDASSARRE, A. “Constitución y teoría de los valores”. *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 33, 1994.

BALLESTER, M. “Auge y declive del patriotismo constitucional en España: en torno a los estados pluriétnicos”. *Foro Interno*. 2012.

BAR CENDON, A. “La Unión Europea como Unión de valores y derechos: teoría y realidad”. *Teoría y realidad constitucional*. UNED, Núm. 33. 2014.

—“El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática”. *Teoría y realidad constitucional*. Núm. 37, 1er semestre 2016.

BARCELÓ, M. “Breus consideracions sobre la STC 31/2010”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona. 2010.

—“Elements per a una proposta de construcció jurídica del dret a decidir”. *Fòrum sobre el dret a decidir (II). Els drets de les minories. La construcció jurídica i política del dret a decidir*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms. 2015.

—“Crisis constitucional del Estado o cuando la “unidad de España”, como metaderecho, se impone a los derechos fundamentales de la ciudadanía”. A Lasagabaster, Iñaki (Coord.). *Crisis institucional y democracia (A propósito de Cataluña)*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2019.

BARRIO, A. *Convergència i Unió, del nacionalismo moderado al secesionismo: cambio de posición de los partidos nacionalistas y sistema de gobierno multinivel*. Barcelona: ICPS. Working Papers 330.

BARTOMEUS, O. “Auge del independentismo y relevo generacional: una relación compleja”. A Forti, Steven, González, Arneu i Ucelay-Da cal, Enric (eds.). *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006-2017)*. Granada, Comares Historia. 2018.

BASTIDA FREIXEDO, X. “El derecho de autodeterminación como derecho moral: una apología de la libertad y del deber político”. A Cagiago, Jorge y Ferraiuolo (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata.

BAYONA, A. “El dret a decidir i els valors fundacionals de la Unió Europea”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 20, octubre de 2014.

—“El futur polític de Catalunya: el paper del Parlament”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 54 (juny 2017).

BERAN, H. “A Liberal Theory of Secession” *Political Studies*, XXXII. 1984.

BERDUGO, I. “Derecho represivo en España bajo la dictadura franquista (1939-1975)”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*. Núm. 3. 1981.

BERNARDI, X. “El derecho a decidir: características básicas de un derecho en construcción”. AAVV. *Escritos sobre derechos individuales y colectivos en perspectivas constitucionales diversas. Actas del Congreso internacional sobre libertades y derechos sociales en Brasil, Italia, Portugal y España (2014)*. Barcelona. Atelier. 2015.

BICKEL, A. *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven: Yale University Press. 1962.

BOFILL, J. *L’altra concòrdia*. Barcelona: Publicacions de la “Revista de Catalunya”. 1930.

BOIX PALOP, A. “La rigidez del marco constitucional espanyol respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de desconexión”. A Cagiago, Jorge y Ferraiuolo (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata. 2016.

BOIX PALOP, A. i BAÑO, J-M. “El Estatuto en el marco de la reforma territorial”. A López Ramón, Fernando. *Sobre la reforma estatutària. Revista Aragonesa de Administración Pública*. Núm. Extra 8. 2005.

BON, P. “El Consejo Constitucional tras la revisión constitucional de 23 de julio de 2008”. *Cuadernos de Derecho Público*. Núm. 35-36, 2008.

BOSSACOMA, P. “Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars” *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 15. Barcelona: abril de 2012.

BOTELLA, J. “Elecciones al Parlament: el final de l’aventura”, *Anuari Polític de Catalunya 2010*. Barcelona: ICPS, 2011.

BREDA, V. “La devolution de Escocia y el referendun de 2014: ¿Cuales son las repercusiones potenciales en España?” *Teoria y Realidad Constitucional*. UNED. Núm. 31. 1er semestre de 2013.

BUCHANAN, A. “*Secession and Self-Determination*”. *Journal of International Affairs*. Vol. 45. 1991.

—“Toward a Theory of Secession”. *Ethic & International Affairs*. New York. Vol. 101. nº 2. 1991.

CAAMAÑO, F. “Del *Estatut* a las leyes de desconexión: el dedo que escribe las tablas de la ley”. A Rivera, José Manuel; Montalbes, Juan i Lagares, Nieves (Edit.) *Catalunya en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2017.

CAGIAO, J. ¿Es posible un referèndum de independència en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa. A Caglio, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro. *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Libros de la catarata. 2016.

CAMARA, G. “Justicia política en la España democrática (Una reflexión a propósito de los llamados jueces estrella y la judicialización de la política”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 47, 2000.

CAMINAL, M. “El pujolisme i la ideologia nacionalista de Convergència Democràtica”. A Culla, Joan. B (Coord). *El pal de paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)*. Barcelona. Pòrtic. 2001.

—“Una lectura republicana i federal de l’autodeterminació”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*. Núm. 5. (2007).

CAPDEVILA, A. *Edat i cultura política de la societat catalana. 2007-2014*. Col·lecció Apunts, Centre d’Estudis d’Opinió. Octubre de 2015.

CARRASCO, M. “Referendum versus consulta”. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época). Núm. 160. Madrid: abril-junio de 2013.

CARRILLO, M. “Encuesta sobre la constitucionalidad del referèndum vasco” *Teoría y realidad constitucional*. Núm. 23. Madrid: 2009.

CASCAJO, J-L. “Reforma del Estatuto”. AAVV. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati. IVAP. 1991.

CASTELLÀ, J-M. “La competència en matèria de consultes populars per la via de referèndum en la sentència 31/2010 sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’autonomia de 2006.

—“Democracia, reforma constitucional y referèndum de autodeterminación en Cataluña”, a Álvarez Conde, E y Souto Galán, C (dir.) *El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020*. Madrid. Instituto de Derecho Público. 2013.

—“Derecho a decidir, secesión y formes de democracia. Un diálogo constitucional entre Italia y España. AAVV: *El derecho a decidir. Un diálogo Italo-catalán*. Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonòmics. 2014.

—“El referèndum sobre el *Brexit*: una historia inacabada”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 97. 2016.

CHINCHILLA, C. “Dos grandes momentos en cien años de Derecho Administrativo: la década de los cincuenta y la Constitución de 1978”. A López Guerra, Luís. (et al.) *El Derecho español en el Siglo XX*. Madrid: Marcial Pons. 2003.

CIVIT, R. *Anàlisi dels efectes de l'edat, la generació i el període en el suport a la independència de Catalunya 1991-2011*. Barcelona: ICPS Working paper núm. 312. 2013.

COLOMER, G. “La recomposición del sistema de partidos: crónica sentimental de un desamor”. AAVV, *Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017.

CORRALES, M. “Soberanismo en la era de la insoberanía. El surgimiento del pueblo soberano catalán: una perspectiva discursiva y performativa”. Barcelona. *Anuari del conflicte Social*. 2014.

CORRETJA, M. “El fundamento democrático del derecho de los catalanes a decidir”. A Cagiago, Jorge y Ferraiuolo (coords.) *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Catarata.

CRUZ VILLALÓN, P. “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultat de derecho de la Universidad Complutense de Madrid*. Núm. monográfico 4. 1981.

—“La Constitución territorial del Estado”. *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 13. 1991.

—“La reforma del Estado de las Autonomías”. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*. Núm. 2, 2006.

DE CARRERAS, F. “Derecho a no decidir, pero sí a salir del maldito embrollo”. *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid: 2013. Pàg. 99 a 110.

DE MIGUEL, J. “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 2018.

DEL CLOT, D. *Republicanisme i dret a decidir. Una aproximació des de la teoria política*. ICPS. Working Paper 345. 2016.

DEL RÍO MORILLAS, M-A. “1976. Una aproximación a la extrema derecha neofranquista en el postfranquismo”. A Quirosa, Rafael i Fernández, Mónica (eds.) *Historia de la Transición en España. Sociedad y Movimientos Sociales*. [CD-ROM] Almería: Instituto de Estudios Almerienses. 2009.

—“Los orígenes de Alianza Popular: entre el reformismo institucional y la extrema derecha neofranquista nacional-populista (1976-1979). Un estado de la cuestión”. *Franquisme & Transició. Revista d'Història i de Cultura* 3. 2015.

—“El nacimiento de Alianza Popular como confluencia de proyectos de supervivencia franquista (1974-1976). *Segle XX. Revista catalana d’història*, 9. 2016.

DELGADO, Luis E. “La recusación de los magistrados del Tribunal Constitucional (Comentario al ATC 26/2007, de 5 de febrero)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 82, enero-abril, 2008.

DOWNS, A. “Teoría económica de la acción política en una democracia”. AA.VV. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel. 1992.

DUNLAP, C-J. *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts*. 29 de noviembre de 2001.

EXPOSITO, C. “El discreto ejercicio de la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Kosovo”. *REDI*, vol. LXIII. 2011.

FERNÁNDEZ-CREHUET, F. “Revista General de Legislación y Jurisprudencia (1941-1955) ¡Una revista para Castán, por favor! A Fernández-Crehuet, Federico (coord.) —*Franquismo y revistas jurídicas. Una aproximación desde la Filosofía del Derecho*. Granada: Comares. 2008.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. “La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 13, enero-abril 1985.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. “La obsolescencia de la bipolaridad ‘modelo americano/modelo europeo-kelseniano’ como criterio analítico del control de constitucionalidad de la ley y en la búsqueda de una nueva tipología explicativa”. *Parlamento y Constitución. Anuario*. Cortes de Castilla-La Mancha. Universidad de Castilla-La Mancha. Núm. 6, 2002.

FERRAUIOLO, G. “Tribunal Constitucional y cuestión nacional catalana. El papel del juez constitucional español. Entre la teoría y la práctica”. A Caglio, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro (Coords.). *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Ediciones de la Catarata. 2016.

FERRET, J. “Una perspectiva histórica sobre el proceso catalán”. A Lasagabaster, Iñaki (Coord.) *Crisis institucional y democracia (A proposito de Cataluña)*. València: Tirant lo Blanch. 2019.

FOSSAS, E. “El Estatuto y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l’Estatut*. Barcelona. 2010.

—“El control de constitucionalitat dels Estatuts d’Autonomia”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 43, 2011.

—“Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 101. 2014.

FOSSAS, E i REQUEJO, F. “Introducción”. *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta. 1999.

FREIXES, T. “Secesión de Estados e integración en la Unión Europea. A propósito del debate sobre la permanencia en la Unión de Escocia y Cataluña como Estados segregados del Reino Unido y España”. *Revista Jurídica de Catalunya*. núm. 2. 2014.

GAGNON, A. *Memòria, identitat i ciutadania al Quebec. Elements de comparació amb Catalunya. IDEES. Revista de temes contemporanis*. Juliol-setembre. 2006.

GALLEGO, F. “Nostalgia y modernización. La extrema derecha española entre la crisis final del franquismo y la consolidación de la democracia (1973-1986)”. A Cobo, Francisco i Ortega, Teresa M^a (Eds.) *La extrema derecha en la España contemporánea*. Ayer. Núm. 71, 2008.

GAMSON, W. “The Social Psychology of Collective Action”. A Aldon D. Morris i Carol McClurg Mueller (Eds.). *Frontiers and Social Movements Theory*. New Haven: Yale University Press. 1992.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español. Posibilidades y perspectivas”, *Revista española de Derecho constitucional*. Núm. 1, 1981.

GARCÍA ROCA, J. “El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 43, desembre 2011.

GERPE, M. i CABELLOS, M-A. “La reforma permanente. El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 103. Gener-abril. 2015.

GIL CALVO, E. “Dramatizar la agenda. La construcción performativa del antagonismo”. A Morán, Maria Luz (Coord.). *Actores y demandas en España. Análisis de un inicio de siglo convulso*. Madrid: Catarata. 2013.

GILBAJA, E. “Comentario de los Autos del Tribunal Supremo de 17 de octubre y 6 y 27 de noviembre de 2014, relativos a la Ley de consultas populares y la “consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 2006.

GIMÉNEZ, M-A. “La democracia orgánica, participación y representación política en la España de Franco”. *Espacio, Tiempo y Forma*. Núm. 27, 2015.

GIMÉNEZ, F. “Aproximación a una propuesta de profundización democrática: las Candidaturas de Unidad Popular, CUP, como modelo de partido-movimiento”. *Anuari del Conflicte Social*. Universitat de Barcelona. 2015.

GIRON, E. “Reflexión retrospectiva sobre el proceso autonómico andaluz y sus vicisitudes”. *Revista de Estudios Regionales*. Núm. 69. 2004.

GÓMEZ MONTORO, J-A. “El control previo de constitucionalidad de proyectos de Estatuto de Autonomía y demás leyes orgánicas” *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 22, 1988.

GONZÁLEZ, E. “El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 7 de octubre de reforma del TC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?” *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 2016.

GONZÁLEZ BONDIA, A. “La Unión Europea ante el reto del derecho a decidir”. A AAVV *¿Existe el derecho a decidir?* Barcelona: Tibidabo Ediciones. 2014.

GONZÁLEZ VEGA, J-A. ““Escolta món”: la “dimensión exterior” del “procés” des de la perspectiva del derecho internacional y europeo””. *Diálogos jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*. Núm. 4. 2019.

GROPPI, T. “¿Existe un modelo de justicia constitucional?” *Revista de Derecho Político*. Núm. 62, 2005.

GUIBERNAU, M. “Identitat nacional, descentralització i separatisme al Canadà, la Gran Bretanya i Espanya”. *L’Avenç*. Núm. 318. 2006.

HÄBERLE, P. “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales” *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. 2007.

HERRERO, M. “Derecho de autodeterminación a partir del derecho internacional”. *Teoría y Realidad Constitucional*. 2002-2003.

IACOMETTI, M. “Ricusazioni “a raffica” per il Tribunal Constitucional”. *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Vol. II, Turin, 2007.

INNERARITY, D. “Punt de partida: la democràcia en qüestió”. A Ubasart, Gemma i Seguró, Miquel (eds.) *En clau de procés. 11 conceptes polítics*. Barcelona: Herder Editorial. 2018.

JARIA, J. “La forma del Estado en los debates constituyentes”. Aparicio, Miguel Ángel (Dir.) *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Cedex Editorial. 1999.

—“La independència com a procés constituent. Consideracions constitucionals sobre la creació d’un Estat català”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Generalitat de Catalunya: Institut d’Estudis Autònoms. Núm. 22. Octubre 2015.

KEATING, M. “La integración europea y la cuestión de las nacionalidades”. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 16 .2007.

LABORDA, J-J. “Patriotismo constitucional y Estado democrático”. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 108. 1992.

—“Patriotas y de izquierdas”. *Claves de razón práctica*. Núm. 122. 2002.

LAGO S. “Movimientos sociales y acción colectiva en la sociedad red”. *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*. Núm. 128. Abril-juny 2015.

LAMARCA, A. i CASADO, V. “Comparativa entre les reformes dels Estatuts d’Autonomia de Catalunya i d’Andalusia. Articles impugnats davant el Tribunal Constitucional”. *Revista electrònica InDret*. Núm. 391. 2007.

LASAGABASTER, I. “Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes: análisis a la luz de la Ley 15/2015 de reforma de la LOTC”. A Lasagabaster, Iñaki (Coord.). *Crisis institucional y democracia (a propósito de Cataluña)*. València: Tirant lo Blanch. 2019.

LINDE, E. “Artículo 92. Referendum”, a Alzaga, Óscar (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Vol. II. Madrid: Cortes Generales – Edersa. 1996-1999.

LIÑEIRA, R. i MEDINA, L. “La opinión pública catalana ante la independencia. Preferencias, motivaciones y expectativas. A Marcet, Joan i Medina, Lucía (eds.) *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016). El sistema político catalán en tiempos de crisis y cambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2017.

LÓPEZ, A. “Autodeterminación soberanista e integración europea: Europa 2014” *Cuadernos de Alzate*. Núm. 46-47, 2013.

LÓPEZ AGUILAR, J-F. “Cuestión catalana y crisis constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37, 2016.

LÓPEZ BASAGUREN, A. “La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho” *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. Núm. 33, 1er semestre 2014.

—“Brexit: La secesión de la Unión Europea. Entre teoría y realidad”. *Teoría y realidad constitucional*. Núm. 40, 2017.

LÓPEZ BOFILL, H. “L’evolució jurídica cap a un estat propi”. *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*. Número especial sobre la STC 31/2010. 2010.

LÓPEZ CASTILLO, A. “Autodeterminación soberanista e integración europea: Europa 2014” *Cuadernos de Alzate*. Núm. 46-47, 2013.

LÓPEZ GARCIA, J-A. “La presencia de Carl Schmitt en España”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 91. Gener-març 1996.

LÓPEZ HERNÁNDEZ J. “Noves estatalitats i processos de sobirania”. *Idees. Revista de temes contemporanis* (Monogràfic). Generalitat de Catalunya. Centre d’Estudis de Temes Contemporanis. 2010.

—“Del dret a l’autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense estat”. Centre Unesco de Catalunya (Unescocat). *Quaderns de Recerca*. Núm. 24. 2011.

—“El derecho a decidir: el principio democrático en el Siglo XXI”. AAVV. *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier. 2015.

—“Dret a decidir? Sobre les bases normatives d’un nou principi polític i la seva aplicació al cas català”. *Fòrum sobre dret a decidir (II). Els drets de les minories. La construcció jurídica i política del dret a decidir*. Barcelona. Institut d’Estudis Autònoms. 2015.

MANGAS, A. “La secesión de territorios en un Estado miembro: efectos en el Derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Núm. 25, 2013.

MARGALIT, A i RAZ, J. “National Self-Determination”. *The Journal of Philosophy*. Vol. 87, núm. 9. 1990.

MARTIN, G. “La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: anàlisi dels procediments legals a que es pot recórrer i algunes reflexions”. *Activitat parlamentària*. Núm. 26. 2014.

—“Anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 259/2015, relativa a la Resolució del Parlament de Catalunya I/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l’inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015”. *Activitat parlamentària* – Núm. 29. 2016.

—“Dossier sobre el procés sobiranista de Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm 54. juny 2017.

—“Tribunal Constitucional i crisi de l’Estat de les autonomies: la doctrina constitucional durant l’any 2017”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 27, juny de 2018.

MARTÍN, E. “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios” *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 9. Oñati. Setembre-desembre 2012.

MARTÍN, S. “Los juristas en la génesis del franquismo ¿Un contraste posible?” A Birocchi, Italo i Loschiavo, Luca. *Il giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*. Roma: RomaTrE Press. 2015.

MARTIN, W.C. *The role of the Intellectual in Revolutionary Institutions* a Mohan, R.P. (ed.), *The Mythmakers: Intellectuals and the Intelligentsia in Perspective*. Connecticut: Greenwood Press, Westport, 1987.

MATEU, M. “Dèficits democràtics en el procés d’elaboració de la Constitució”. *Diàlegs (Revista d’Estudis Polítics i Socials)*. Núm. 4, abril-juny 1999.

MIR, O. “La Comissió Jurídica Assessora com a garant de l’autonomia”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 39, 2009.

MITJANS, E. “De la repatriación al referéndum: el desacuerdo constitucional”. A Mitjans, E. i Castellà, J.M. *Canadá. Introducción al sistema político i jurídico*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2001.

NIETO, A. “Mecanismos jurídicos de control del poder”. A Capella, Juan-Ramon (Ed.). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta. 2003.

OÑATE, P. “Cambio y continuidad: las dimensiones del sistema de partidos de Cataluña tras las elecciones autonómicas de 2015”. *AAVV Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017.

ORDOÑEZ, E. “Ciudadanos: anatomía de un teatro de sombras”. *CTXT*, 16 de febrer de 2018.

ORTEGA, C i TRUJILLO, J-M. “Análisis geográfico de los resultados del voto del 27-S”. A *AAVV Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015*. València: Tirant lo Blanch. 2017.

ORTEGA, J-M. “La sucesión de Estados ante la caída del bloque socialista: elementos teóricos y desarrollos recientes”. A *Europa oriental en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa* (coord. A. Blanc Altemir). Universitat de Lleida. 2008.

PALLARÈS, F. “Marc polític i resultats de les eleccions del novembre de 2010 a Catalunya”. A Capdevila, Arantxa i Pont, Carles (eds.) *La campanya fragmentada: comunicació i comportament electoral a les eleccions catalanes de 2010*. Barcelona: Documenta universitària, 2012.

PATTEN, A. “Democratic Secession from a Multinational State”. *Ethics*. Vol 112. nº 3. 2002.

PAYERO, L. “¿Por qué Cataluña no puede autodeterminarse? Las razones del Estado español”. A Cagiao, Jorge i Ferraiuolo, Gennaro (Coords.). *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*. Madrid: Ediciones de la Catarata. 2016.

PÉREZ ALBERDI, M^a-R. “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 104, maig-agost 2015.

PÉREZ FRANCESCH, J-LL. “Procedimiento de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC” *Revista de Derecho Político*. Núm. 71-72, enero-agosto 2008.

— “Dret a decidir i constitucionalisme inquisitorial”. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*. 27 de maig de 2013.

— “Sobre el proceso soberanista abierto en Catalunya y su Encaje Constitucional”, *Eunomia*, n.1, Unisalento, 2013.

PÉREZ LUÑO, A-E. “El Estado totalitario contra el derecho subjetivo. La teoría jurídica de Karl Larenz”. *Sistema Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 212. Septiembre de 2009.

PÉREZ ROYO, J. “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17. 1986.

—“La STC 31/2010 i la confirmació de la jurisprudència constitucional a la configuració d'un Estat compost a Espanya: elements de continuïtat i ruptura, i incidència en les perspectives d'evolució de l'Estat autonòmic”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona. Núm. 34. 2011.

—“Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña” *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid. 2013.

PÉREZ-SERRANO, N. “La Revista de Derecho Público (1932/1936). Un oasis de libre expresión del derecho político entre dictaduras”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 38. 2016.

PÉREZ SOLA, N. “La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares”. *Teoría y realidad Constitucional*. Núm. 24. Madrid: 2009.

PICH, J; CONTRERAS, J i PASTRANA, J. “A sangre y fuego. Antonio Royo Villanova, maestro de administrativistas y de anticatalanistas”. *Historia Contemporánea* 51. 2015.

PIRIS, J-C. “La Unión Europea, Cataluña y Escocia (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los Estados Miembros de la UE)”. *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 37. 2016.

PITARCH, I. “Parlamento y parlamentarismo en la tradición catalanista”. *Revista Jurídica de Catalunya*. Nº 2. Barcelona. 1976.

PONS RAFOLS, X. “Legalidad internacional i derecho a decidir”. *Revista Catalana de Dret Públic*. 18 de febrer de 2013.

—“El denominado derecho a decidir y el derecho internacional”. AAVV. *¿Existe el derecho a decidir?* Barcelona: Tibidabo Ediciones. 2014.

PONT, C. “El món ens mira? Mites i realitats de la representació mediàtica del procés català a la premsa “nacional” i estrangera”. A Capdevila, Joaquim i Lladonsa, Mariona. *Narracions mediàtiques del catalanisme. De l'Estatut del 1979 al procés sobiranista*. Barcelona: Editorial UOC. 2016.

PRZEWORSKI, A. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”. A O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe i Whitehead, Laurence. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas. Vol. 3*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1995.

QUEL, F-J. “La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria: el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y de la República socialista federativa de Yugoslavia”. *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. XLIV. 1992.

RAGUER, H. “La oposición cristiana al franquismo en Cataluña”. A Ortiz Heras, Manuel i González, Damián. A. (Coords.) *De la cruzada al desenganche: la Iglesia española entre el franquismo y la transición*. Madrid: Silex. 2011.

REIG, A. “Aproximación a la teoría del caudillaje en Francisco Javier Conde”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*. Núm. 69. Juliol-setembre 1990.

REQUEJO, J-L. “Consideraciones en torno a la posición de las normas Internacionales en el ordenamiento español”. *Revista española de Derecho Constitucional*. Núm. 34. 1992.

RICO, G. *¿O catalanistas o fachas? La influencia del eje nacional sobre la percepción de los partidos catalanes en el eje izquierda-derecha*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Febrer de 2016.

RIDAO, J. “La juridificación del derecho a decidir en España”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 91. 2014.

—“La Unió Europea i els nous Estats sorgits per secessió dels seus membres”. *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 2. 2014.

—“Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción del artículo 155 de la Constitución”. *Revista Vasca de Administraciones Públicas*. Núm. 106, septiembre-diciembre 2017.

—“La reforma del procedimiento de ejecución en la Ley del Tribunal constitucional. La forja de una jurisdicción constitucional judicialista”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Núm. 65, enero 2017.

—“Les sentències del Tribunal Constitucional sobre l’aplicació a Catalunya de l’article 155 de la Constitució”. *Revista Catalana de Dret Públic Blog*. 17 de juliol de 2019.

RIU FORTUNY, R. “Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión”. A AAVV. *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics. 2005.

ROCHER, F. i GILLBERT, M-C. “Chapter Five: The Parliament of Quebec: The Quest for Self-Government, Autonomy and Self-Determination” a Lecours, André i Laforest, Guy (eds), *Parliaments in autonomous nations*. Brussels: Peter Lang. 2005.

RODON, T. *El miratge de l’autogovern. El sistema autonòmic en perspectiva comparada*. Barcelona: Fundació Irla. Desembre de 2015.

RODON, T. i SANJAUME, M. “Un passeig pel Saló dels Passos Perduts: l’evolució del debat territorial a Catalunya”. *Debats*. Volum 131/1. 2017.

RODRÍGUEZ-AGUILERA, C i RENUU, J-M. “Elecciones catalanas plebiscitarias “Ma Non Troppo””. *Quaderni dell’ Osservatorio elettorale*. Núm. 74, desembre de 2015.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. “Sobre el derecho de autodeterminación y su compatibilidad con la Constitución”. *Teoría y Realidad Constitucional*. 1999.

ROIG, E. “Proces sobiranista i Tribunal Constitucional. Anàlisi d’un impacte recíproc”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54, juny 2017.

ROIG E. i NIEVA, J. “El Tribunal Constitucional y sus nuevas, e insólitas, facultades de ejecución: un duro golpe a su auctoritas”. *Diario La Ley*, núm. 8892, 2 de gener de 2017.

RUBIO LLORENTE, F. “La jurisdicción constitucional en España”. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Vol. III. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2012.

—“Defectos de forma”, *Revista española de Derecho Constitucional*. Núm. 100, 2014.

RUIZ SOROA, JM. “Regular la secesión” *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*. Núm. 46-47. Madrid: 2013.

RUIPÉREZ, J. “La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución española de 1978 y el Tratado de Lisboa”. *Teoría y realidad constitucional*. UNED. Núm. 31, septiembre de 2013.

RUSSELL, P-H. *Can the Canadians be Sovereign People?* AAVV. *The Canadian Political Tradition*. Toronto: Nelson Canada, 1993.

SÁEZ, R. “Los jueces y el aprendizaje de la impunidad, a propósito de los crímenes del franquismo”. *Mientras tanto*, Núm. 114. 2010.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. “Los retrasos y los sesgos de la composición del Tribunal Constitucional”. *Informe sobre la Democracia en España 2011*. Madrid: Fundación Alternativas. 2011.

SANTAMARÍA, J. “Las elecciones generales de 2004 en su contexto”. A Montero, José Ramon i Torcal, Mariano (eds.) *Elecciones generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2007.

SANTJAUME, M. “La secessió a la ciència política”. *Revista VIA, Centre d’Estudis Jordi Pujol*. 12/2012.

—“Arguments i contrarguments sobre el dret de secessió”. *IDEES, Revista de Temes Contemporanis*. Generalitat de Catalunya. Núm. 42, 2016.

—“Un conflicto político. El enfoque politológico ante la demanda de autodeterminación en Cataluña”. A Lasagabaster, Iñaki. *Crisis institucional y democracia (A propósito de Cataluña)*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2019.

SESHAGIRI, L. “Democratic Disobedience: Reconceiving Self-Determination and Secession at International Law”. *Harvard International Law Journal*. Vol. 51. Núm 2, 2010.

SHUE, H. “La erosión de la soberanía”. AA.VVV. *Autodeterminación y secesión. Tensiones y conflictos en torno al nacionalismo*. Barcelona: Gedisa Editorial. 2014.

SORENS, J. *Secessionism. Identity, Interest, and Strategy*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2012.

SORT, J. "Sobre la variable identitat d'un poble: el cas del Quebec". AAVV. *Elogi de la transgressió. Identitat nacional i desraó d'estat*. Barcelona: La Busca Edicions, 2007.

SUBIRATS, J. I VILAREGUT, R. "El debat sobre la independència de Catalunya. Causes, implicacions i reptes de futur". Barcelona. *Anuari de conflicte Social*. 2012.

SUBIRATS, M. "La societat civil esdevé actor polític". A Ubasart, Gemma i Seguró, Miquel. *En clau de procés. 11 conceptes polítics*. Barcelona: Herder. 2018.

TAJADURA, J. "Constitución y Derechos históricos. Legitimidad democrática frente a legitimidad histórica". *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 22, 2008.

— "La STC 42/2014, de 25 de marzo, respecto a la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña: la introducción del "derecho a decidir" en el ordenamiento jurídico español". *Instituciones de Derecho Parlamentario VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco. 2016.

TOHARIA, J-J. "El juez español. Quince años después". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 3. Maig-Agost 1989.

TOMÁS VILLARROYA, J. "Proceso autonómico y observancia de la Constitución". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 15. 1985.

TORBISCO, N. "Autodeterminació, secessió i drets humans: una crítica dels paradigmes dominants en el debat català". *EINES. Revista de Temes Contemporanis*. Generalitat de Catalunya. Núm. 42, 2016.

TORCAL, M. i MEDINA, L. "Ideología y voto en España 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica". *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 6, abril 2002.

TORNOS, J. "El derecho a decidir: el derecho a decidir no existe pero el gobierno debería convocar la consulta". AA.VV. *¿Existe el derecho a decidir?* Barcelona: Tibidabo Ediciones. 2014.

TURP, D. "Le droit de sécession en droit International public", *The Canadian Yearbook of International Law*. 1982.

TORRES, I. "Uso y abuso de la justicia constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 90. Septiembre-diciembre 2010.

URRUTIA, I. "Derecho de autodeterminación y creación de nuevos estados europeos a partir de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Kosovo". AA.VV. *Fòrum sobre el dret a decidir (I). Dret comparat i context internacional*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. 2014.

VALLESPÍN, F. “Hacia una España posnacional. Patriotismo cívico frente a nacionalismo sustancialista”. *El Estado de las autonomías en el Siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Papeles de la Fundación FAES. Madrid. Núm. 66. 2001.

VELASCO J-C. “Patriotismo Constitucional y Republicanismo” *Claves de Razón Práctica*. Madrid. Núm. 125.

VERNET, J. “Derecho de autodeterminación a partir del derecho internacional”. *Teoría y Realidad Constitucional*. 2002-2003.

VIADDEL, F. “L’anticatalanisme radical del PP valencià”. *L’espill*. Núm. 24, 2006.

VICENS, J-A. “Sobre el “pueblo” como sujeto de derechos”. AAVV. *La autodeterminación de los pueblos*. Barcelona: Icaria Editorial, 2008.

VICIANO, R. “El derecho de autodeterminación en nuestra reciente vida constitucional”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 34. 1991.

VILAJOSANA, J-M. “Principi democràtic i justificació constitucional del dret a decidir”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Barcelona. Núm. 19, abril 2014.

—“L’estat dual a Espanya: context i justificació de l’aplicació de l’article 155 CE”. *Revista Catalana de Dret Públic*. (Número especial). 2019.

VILARREGUT, R. “El dret a decidir com a estratègia de moviment”. *Monogràfic sobre el dret a decidir. Àmbits de Política i Societat*. Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs. 2013.

VILLAVERDE, I. “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”. *Teoría y realidad Constitucional*. Núm. 38, 2016.

VINTRÓ, J. “Legalitat i consulta sobiranista a Catalunya”. *Institut de Dret Públic*. 23 d’octubre de 2012.

—“La declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic”. *Revista Catalana de Dret Públic*. 7 de febrer de 2013.

—“El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014” [en línia]. *Revista Catalana de Dret Públic* [blog], 2014.

—“La constitucionalitat del dret a decidir de Catalunya”. *Món Jurídic*. Núm. 287. Maig 2014.

VIVER, C. Viver Pi-Sunyer, Carles. “La figura jurídica del president de la Generalitat a l’Estatut d’Autonomia” a Molas, Isidre (Ed.) *Comentaris jurídics a l’Estatut d’Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62. 1981.

—“La voluntat transformadora del Estatuto de Autonomia de Cataluña”. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonomico. 2012.

VIVER, C. i GRAU, M. “La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l’autogovern de Catalunya i la defensa de la seva identitat nacional”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Núm. 18, octubre de 2013.

WELLMAN, C-H. “The Truth in the Nationalist Principle”, *American Philosophical Quarterly* 40 (4), 2003.

3.- Articles en premsa escrita o digital.

ALBERTÍ, E. “¿Tornar a començar?” *El Periódico*. 17 d’abril de 2010.

—“Una sentència cuestionada”. *El Periódico*. 30 de juny de 2010.

—“La sentència y sus circunstancias”. *El País*. 9 de juliol de 2010.

—“Una interpretació restrictiva, un cop més”. *El Periódico*. 26 de febrer de 2015.

ALCAIDE, S. “El arte de cambiar de tema (y atraer la atención)”. *El País*. 30 de maig de 2012.

ÁLVARO, F-M. “El 13-D y el hartazgo”. *La Vanguardia*, 9 desembre 2009.

—“V de veritat”. *La Vanguardia*, 12 de setembre de 2014.

—“Desfilan donde el enemigo”. *La Vanguardia*, 11 de julio de 2019.

ANTICH, J. “La ausencia de Gobierno”, *La Vanguardia*, 14 de setembre de 2012.

—“Nueva época”. *La Vanguardia*, 19 de setembre de 2012.

ARAGONÈS, P. “Referèndums per llei”. *Avui*, 31 gener 2010.

ARBÓS, X. “No nos lo merecemos”. *El País*. 17 d’abril de 2010.

—“El impacto y el rebote”. *El País*. 1 de juliol de 2010.

—“Sobre les eleccions plebiscitàries”. *El Periódico*. 4 de setembre de 2013.

—“A quien se puede consultar y sobre qué”. *El Periódico*, 25 d’agost de 2014.

—“Suspensió excessiva, decret arriscat”. *La Vanguardia*, 5 d’octubre de 2014.

—“Una sentència previsible”. *El País*, 26 de febrer de 2015.

ARQUÉ, A. “La consulta sobre la independència ens vincula”. *Avui*, 8 de juny de 2010.

BARCELÓ, M. “És constitucional, senyor Rajoy”. *El Periódico*, 14 de desembre de 2013.

- “El TC avala la consulta”. *Ara*, 28 de març de 2014.
- “No es un referéndum, es una consulta” *El Diario*, 23 de setembre de 2014.
- “Llei de consultes i Constitució”. *El Periódico*, 28 de setembre de 2014.
- BARCELÓ, M i BERNADÍ, X. “L’article 150.2: una via constitucionalment adequada”. *Ara*, 18 de febrer de 2014.
- BARCELÓ, M i VILAJOSANA, J-M. “El dret a decidir, legítim i constitucional”. *El Punt Avui*, 29 de setembre de 2013.
- BARRIO, A. “¿Qué quiere la CUP?” *El Periódico*. 11 de novembre de 2015.
- BATALLA, D. “Renúncia disfressada d’ambició”. *Avui*, 28 gener 2010.
- BOIX, C. Boix, Carles. “Catalunya, estat de la Unió Europea?” *Ara*, 23 d’octubre de 2012.
- “Full de ruta 2014-2016”. *Ara*, 10 de setembre de 2013.
- “La doble pregunta”. *Ara*, 17 de desembre de 2013.
- “Voluntat política”. *Ara*, 8 d’abril de 2014.
- “Un referèndum legítim”. *Ara*, 10 de setembre de 2017.
- BOSSACOMA, P. “Legitimitat democràtica i legalitat constitucional”. *Ara*, 7 de desembre de 2015.
- CÁMARA, G i MONTILLA, J-A. “Insólita reforma”. *El País*, 9 de setembre de 2015.
- CARDÚS, S. “Radicalitat democràtica” *Avui*, 5 octubre 2007.
- “Sí, per la convivència”. *Avui*, 13 desembre 2009.
- “La independència no és un dret”. *Avui*, 31 gener 2010.
- CAROD-ROVIRA, J-LL. “De l’Estatut a l’Estat”. *Avui*, 9 d’abril de 2003.
- CASTIÑEIRA, À. “El procés i la consulta”. *Ara*, 13 de desembre de 2013.
- COHEN, R. “Nosaltres, els escocesos”. *Ara*, 20 de setembre de 2014.
- COLOMER, M. “Tres models d’Estat per a la Catalunya del futur”. *Ara*. 7 d’octubre de 2012.
- COLOMINA, C. “L’ excepció polonesa”. *Ara*, 22 de desembre de 2017.
- COLOMINES, A. “Suar la independència”. *Avui*. 21 de juny de 2010.

- COMPANY, E. “El mal momento catalan y español”. *El País*. 23 de novembre de 2017.
- CORRETJA, M. “Notable diferència jurídica entre el cas català i el basc”. *Ara*, 5 d’octubre de 2014.
- CUÉ, C-E. “España entrega todo el poder al PP”. *El País*, 21 de novembre de 2011.
- CULLA, J. B. —“Nacionalistas sin espejo”. *El País*, 16 de març de 2007.
- “Ni apoteosis, ni epitafio”. *El País*, 18 desembre 2009.
- “Cifras y letras”. *El País*. 16 de juliol de 2010.
- “Què són unes plebiscitàries?” *El País*, 8 de gener de 2015.
- “Quizá fue un error. *El País*, 10 d’abril de 2015.
- “Ciudadans i les comparacions errònies”. *Ara*, 16 de desembre de 2017.
- DE CARRERAS, F. “Sin sorpresa”. *La Vanguardia*. 17 d’abril de 2010.
- “Un referèndum?”. *La Vanguardia*, 20 de setembre de 2012.
- “Consultar no es decidir”. *La Vanguardia*, 18 de setembre de 2013.
- DE ESTEBAN, J. “El pronunciamiento catalán”. *El Mundo*, 26 de novembre de 2009.
- DE RIQUER, B. “Catalanofobia”. *La Vanguardia*. 22 de febrer de 2018.
- DEL TORO, S. “Vergonya i amargor”. *Ara*, 1 de març de 2018.
- DÍEZ, A. “La irresistible llamada del servicio público”. *El País*. 9 de juny de 2012.
- ELORZA, O. i ESCUDERO, M. “De la confrontación al diálogo: por una Ley de Claridad para España”. *El País*, 22 de setembre de 2015.
- ESTEFANÍA, J. “Teoría de la crispación”. *El País*. 19 d’abril de 2007.
- FERRERES, V. “La sentencia”. *La Vanguardia*, 30 de juny de 2010.
- FOIX, LL. “Hacia una confrontación”. *La Vanguardia*, 5 d’abril de 2017.
- FORCADELL, C. “Ja hem desconnectat”. *El Punt Avui*, 26 de novembre de 2014.
- GABANCHO, P. “Escolta, Espanya?”. *Avui* 27 agost 2009.
- GARZÓN, J-S y MANZANO, E. “¿Y si miramos a Quebec? *El País*, 9 de gener de 2016.
- GUINDAL, C. “El jutge més poderós”. *La Vanguardia*, 21 de novembre de 2018.

- HERRERO, M. “Lealtad a la Constitución”. *El País*, 6 de diciembre de 2002.
- INNERARITY, D. “Exercicis de reciprocitat”. *La Vanguardia*, 2 de novembre de 2017.
- “Un algoritmo para Cataluña” *El País*. 7 de agosto de 2019.
- IRÍA, M. “El Constitucional y el Estado preventivo de derecho”. *El País*, 16 de novembre de 2003.
- JIMÉNEZ-BLANCO, A. “El artículo 161.2 y su circunstancia”. *El País*, 19 de desembre de 2003.
- JOU, LL. *Diàleg lleial, consulta legal*. Blog de Qualitat democràtica. 27 de maig de 2013.
- JULIANA, E. “El cas dels catalans”. *La Vanguardia*, 15 de setembre de 2013.
- “Cuando el PSOE decía: ¡Autodeterminación!”. *La Vanguardia*, 29 de setembre de 2013.
- “¡Abogadas del Estado al poder!”. *La Vanguardia*. 16 de febrer de 2014.
- “Arriola”, *La Vanguardia*, 9 d’abril de 2014.
- “La lliçó escocesa: vot massiu”. *La Vanguardia*, 19 de setembre de 2014.
- “I ara, un Podem de dretes?”. *La Vanguardia*, 16 de novembre de 2014.
- ¡Brigada Aranzadi! *La Vanguardia*, 2 de setembre de 2015.
- “Legalisme exacerbant”. *La Vanguardia*. 3 de febrer de 2018.
- “El guionista Llarena”. *La Vanguardia*, 25 de març de 2018.
- “El relat de la Catalunya violenta”. *La Vanguardia*, 13 d’abril de 2018.
- “Beirut”. *La Vanguardia*, 21 de novembre de 2018.
- JUNQUERAS, O. “Fem-ho bé i fem-ho ja”. *Ara*, 28 de desembre de 2014.
- “¡Som-hi, president!” *El Periódico*, 10 de gener de 2015.
- “A treballar per guanyar la llibertat”. *Ara*, 2 de novembre de 2017.
- LAMET, J. “El “Cluedo” del PP: ¿quién escribió el whatsUpp que reenvió Cosidó”. *El Mundo*, 21 de novembre de 2018.
- LASALLE, J-M. “Empate catastrófico en Cataluña”. *El País*, 29 de setembre de 2017.
- LÓPEZ BOFILL, H. “Ferides de guerra”. *Avui*, 10 setembre 2007.

- “La majoria” *Avui*, 27 octubre 2007.
- “La immigració vacil·lant”. *Avui*, 11 agost 2008.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ J. “Consulta o referèndum: les coses pel seu nom”. *Ara*, 28 d’agost de 2014.
- “El dret a decidir: clar i català”. *Ara*, 4 d’octubre de 2014.
- LÓPEZ TENA, A. “Referèndum de llibertat”. *Avui*, 12 de desembre 2009.
- “Diumenge de llibertat”. *Avui*, 12 setembre 2010.
- MANGAS, A. “Una Europa exemplaritzant”. *El Mundo*. 3 d’agost de 2017.
- MARAGALL, P. “Madrid se va”. *El País*, 27 de febrer de 2001.
- “Madrid se ha ido”. *El País*, 7 de juliol de 2003.
- MARTÍ, P. “Peix al cove fins a 2012”. *Ara*, 13 de febrer de 2011.
- MAS, A. “Pacto fiscal catalán”. *La Vanguardia*. 12 d’octubre de 2010.
- “Un mandat démocratique pour la Catalogne”. *Le Monde*, 29 d’octubre de 2015.
- MASCARELL, F. “Sumar o restar”. *Avui*. 8 d’agost de 2010.
- MOLLA, T. “Alerta, ¡ciudadans!”. *La Vanguardia*, 11 de gener de 2018.
- OVEJERO, F. “Teoría y práctica de la independència”, *El País*, 27 de setembre de 2012.
- PADROL, H. “El poder de l’alt funcionariat de l’Estat”. *Ara*. 31 de maig de 2014.
- “El govern dels funcionaris”. *Ara*. 15 de novembre de 2014.
- PALUZIE, E. “La consulta al cinturó”. *Avui*, 20 de juny de 2010.
- PECES-BARBA, G. “¿Estatuto versus Constitución?”, *El País*, 14 de setembre de 2009.
- PÉREZ FRANCESCH, J-LL. “La consulta y la constitución”. *Eldiario.es*, 16 de febrer de 2014.
- PÉREZ GARZÓN, J-S i MANZANO, EDUARDO. “¿Y si miramos a Quebec? *El País*, 9 de gener de 2016.
- PÉREZ ROYO, J. “Paralelismo en las formas”. *El País*, 25 de gener de 2005.
- “Esterilidad sobrecogedora”. *El Periódico*. 21 de maig de 2008.

- “La última palabra”. *El País*. 5 de setembre de 2009.
- “Pacto de intersección”. *El País*. 19 de setembre de 2009.
- “El pacto constituyente y el Estatut”. *El Periódico*, 29 de novembre de 2009.
- “Independència, ¿en quins termes?” *El Periódico*, 26 de setembre de 2012.
- “Referéndum permanente”. *El País*, 13 de juliol de 2013.
- “Invitación al pacto”. *El País*, 5 d’abril de 2014.
- “Cabezazos contra el muro”. *El País*, 17 d’octubre de 2014.
- “La responsabilitat del Tribunal Constitucional”. *Ara*, 24 de setembre de 2017.
- PUIGVERD, A. “Els intocables”. *La Vanguardia*. 17 de desembre de 2014.
- PUJOL, J. “Per un nou Estatut (perquè el necessitem i com el volem)”. *Avui*, 8 de maig de 2003.
- RAMÍREZ, P-J. “Refrescar la memoria”. *Diario 16*, 23 de març de 1981.
- RAMONEDA, J. “La negación del nacionalismo español”. *El País*. 26 de juny de 2008.
- “Federalismo, soberanismo, independencia”. *El País*. 1 juliol de 2010.
- “Clara, concreta, útil”. *Ara*. 13 de novembre de 2013.
- “Política i frivolitat”. *Ara*, 30 d’abril de 2014.
- “La virtud de la prudència”. *Ara*, 3 de setembre de 2014.
- REQUEJO, F. —“TC y “tiranía de la mayoría”. *La Vanguardia*. 28 de gener de 2009.
- “Después de las elecciones”. *La Vanguardia*, 30 de setembre de 2010.
- “Estat de dret i democràcia no són sinònims”. *Ara*, 17 de setembre de 2017.
- “Acuerdos imposibles, rupturas inevitables”. *La Vanguardia*, 23 de setembre de 2017.
- “Una triple perversión? *La Vanguardia*. 28 de setembre de 2018.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA, C. “El PP favorece que España se desintegre”. *El Periódico*. 17 d’agost de 2017.
- RODRÍGUEZ RAMOS, L. “¿Criminalizar el conflicto catalán?” *El Mundo*, 5 d’octubre de 2015.
- ROIG, X. “Referèndum: el que m’agradaria”. *Ara*, 12 de setembre de 2014.

- “Democràcia d’administratiu”. *Ara*. 21 de novembre de 2014.
- RUBIO LLORENTE, F. “Los males del Constitucional”. *El País*, 10 d’agost de 2012.
- “Un referéndum para Cataluña”. *El País*, 8 de octubre de 2012.
- “Un referéndum que nadie quiere”. *El País*, 11 de febrer de 2013.
- “Paràlisi i implosió”. *La Vanguardia*, 1 de desembre de 2014.
- “Plebiscits i sucedanis”. *La Vanguardia*, 27 de juliol de 2015.
- RUIZ ROBLEDO, A. “Respuesta canadiense a la cuestión catalana”. *El País*, 30 de octubre de 2012.
- RUIZ SOROA, JM. “Romper el tabú”. *El País*, 5 de juny de 2012.
- SABATER, F. “Contra el pueblo vasco”, *El País*, 13 de gener de 2005.
- SALVADOR CODERCH, P. “Cinco propuestas para el Tribunal Constitucional”. *El País*, 12 de juliol de 2012.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. “Una consulta negociada”. *Ara*, 13 de setembre 2014.
- “Una democracia legalista”. *La Vanguardia*, 9 de juny de 2018.
- SANCHIS, V. “Ganes de llibertat”. *Avui*, 12 desembre 2009.
- SAURA, J. “Volem l’Estatut!”. *Avui*, 25 d’abril de 2003.
- SERRANO, J. “Desobediència civil”. *Ara*, 13 de setembre de 2014.
- SILVA, E-J. “El independentismo y la judicialización de la política”. *La Vanguardia*, 16 de noviembre de 2016.
- SOLOZÁBAL, J-J. “La autodeterminación y los derechos”, *El País*, 8 de novembre de 2012.
- SORIA, J-M. “Cincuenta años de Òmnium Cultural”. *La Vanguardia*. 10 de julio de 2011.
- TAJADURA, J. “El problema de la reforma”. *El País*, 9 de desembre de 2017.
- TORNOS, J. “Referèndum català: drets i deures”. *El Periódico*, 18 d’abril de 2013.
- TRESSERRES, J-M. “No demanem permís per votar”. *Ara*, 18 de setembre de 2014.
- TUBELLA, I. “Senyor President”. *El Punt Avui*, 17 de setembre de 2014.

VILAJOSANA, J-M. “La interpretación del derecho a decidir”. *El País*, 30 de abril de 2014.

VINTRÓ, J. “Una declaració que no és recurrible” *El Punt Avui*. 18 de febrer de 2013.

—“Política i dret”. *La Vanguardia*, 24 de setembre de 2017.

VIVER, C. “Una deriva peligrosa del Tribunal Constitucional”. *La Vanguardia*. 10 de maig de 2010.

ZABALZA, A. “El referéndum de Artur Mas”. *El País*, 4 de agosto de 2015.

ZARZALEJOS, J-A. “Un Tribunal caducat”. *La Vanguardia*, 23 de juliol de 2013.

4.- Jurisprudència.

Canadà. Cort Suprema (Ple). *Reference Re Secession of Quebec*, 20 d’agost de 1998.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 6/1981, de 16 de març de 1981.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 47/1982, de 12 de juliol de 1982.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 76/1983, de 5 d’agost de 1983.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 63/1987, de 20 de maig de 1987.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 180/1991, de 23 de setembre de 1991.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 162/1999, de 27 de setembre de 1999.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 48/2003, de 12 de març de 2003.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 135/2004, de 20 d’abril de 2004.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 18/2006, de 24 de gener de 2006.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 283/2006, de 18 de juliol de 2006.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 383/2006, de 7 de novembre de 2006.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 394/2006, de 2 de novembre de 2006.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 434/2006, de 23 de novembre de 2006.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 26/2007, de 5 de febrer de 2007.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 177/2007, de 7 de març de 2007.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 247/2007, de 12 de desembre de 2007.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 48/2008, d’11 de març de 2008.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 103/2008, d'11 de setembre de 2008.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 31/2010, de 28 de juny de 2010.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 87/2011, de 9 de juny de 2011.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 119/2011, de 5 de juliol de 2011.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 198/2012, de 6 de novembre de 2012.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 42/2014, de 25 de març de 2014.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 31/2015, de 25 de febrer de 2015.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 32/2015, de 25 de febrer de 2015.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 137/2015, d'11 de juny de 2015.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 138/2015, d'11 de juny de 2015.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 259/2015, de 2 de desembre de 2015.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 83/2016, de 28 d'abril de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 107/2016, de 7 de juny de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 108/2016, de 7 de juny de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 128/2016, de 7 de juny de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 141/2016, de 19 de juliol de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 170/2016, de 15 de novembre de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 215/2016, de 15 de desembre de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 224/2016, de 19 de desembre de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 225/2016, de 19 de desembre de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 228/2016, de 22 de desembre de 2016.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 24/2017, de 14 de febrer de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 51/2017, de 10 de maig de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 52/2017, de 10 de maig de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 77/2017, de 21 de juny de 2017.

Espanya. Tribunal Suprem (Sala Penal). Sentència 972/2017, de 22 de març de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 123/2017, de 19 de setembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 124/2017, de 19 de setembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 125/2017, de 19 de setembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 126/2017, de 19 de setembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 131/2017, de 3 d'octubre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 132/2017, de 3 d'octubre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 114/2017, de 17 d'octubre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 120/2017, de 31 d'octubre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 121/2017, de 31 d'octubre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 122/2017, de 31 d'octubre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 124/2017, de 8 de novembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 142/2017, de 31 d'octubre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 144/2017, de 8 de novembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Interlocutòria 151/2017, de 14 de novembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 139/2017, de 27 de novembre de 2017.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 89/2019, de 2 de juliol de 2019.

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 90/2019, de 2 de juliol de 2019.

Espanya. Tribunal Suprem (Sala Penal). Sentència 595/1992, de 12 de març de 1992.

Espanya. Tribunal Suprem (Sala Penal). Interlocutòria-Causa Especial 20907/2017, de 9 de març de 2018.

5.- Diaris de Sessions.

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Núm. 164. 6 de mayo de 1932.

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Núm. 164. 12 de mayo de 1932.

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la Republica Española. Núm. 165. 13 de mayo de 1932.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 66. 12 de maig de 1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 88. 14 de juny de 1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 112. 18 de juliol de 1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 516. 7 de juny de 1995.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 516. 5 de julio de 1995.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno. Núm. 65. 1 de febrero de 2005.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Núm. 52. 28 de setembre de 2005.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Núm. 53. 29 de setembre de 2005.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Núm. 54. 30 de setembre de 2005.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 125. 2 de noviembre de 2005.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 192. 8 d'abril de 2014.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 309, 1 de octubre de 2015.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Sessió 43. 10 d'octubre de 2017.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Sessió 44. 26 d'octubre de 2017.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Ple. Sessió 44. 27 d'octubre de 2017.

6.- Resolucions parlamentàries.

Resolució 98/III, del Parlament de Catalunya, de 12 de desembre de 1989.

Resolució 229/III, del Parlament de Catalunya, de 27 de setembre de 1991.

Resolució 679/V, del Parlament de Catalunya, d'1 d'octubre de 1998.

Resolució 944/V, del Parlament de Catalunya, de 17 de juny de 1999.

Resolució 1978/VI, del Parlament de Catalunya, de 26 de juny de 2003.

Resolució 631/VIII, del Parlament de Catalunya, de 3 de març de 2010.

Resolució 678/VIII, del Parlament de Catalunya, de 29 d'abril de 2010.

Resolució 742/IX, del Parlament de Catalunya, de 27 de setembre de 2012.

Resolució 5/X, del Parlament de Catalunya, de 23 de gener de 2013.

Resolució 17/X, del Parlament de Catalunya, de 18 de març de 2013.

Resolució 1/XI, del Parlament de Catalunya, de 9 de novembre de 2015.

Resolució 263/XI, del Parlament de Catalunya, de 27 de juliol de 2016.

Resolució 292/XI, del Parlament de Catalunya, de 4 d'octubre de 2016.

Resolució 306/XI, del Parlament de Catalunya, de 6 d'octubre de 2016.

Resolució 807/XI del Parlament de Catalunya de 7 de setembre de 2017.