

## EL FUTUR DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA

Berlín, 14 desembre 2018

Per José Montilla Aguilera, expresident de la Generalitat de Catalunya

Bon dia,

Una salutació, en primer lloc, als organitzadors de l'esdeveniment, a l'Institut de Diplomàcia Cultural per la seva invitació, que he atès en la mesura de les meves possibilitats d'agenda. Vull disculpar-me pel fet de no poder participar en la totalitat de les activitats d'aquest cap de setmana com hauria estat el meu desig, però he de tornar a Barcelona aquesta mateixa tarda.

Una salutació, també, a la resta de participants (...), ponents i panelistes. (...)

Aquest és un acte oportú i vull felicitar expressament a l'ICD per la seva realització. Parlarem, aquí, a Berlín, sobre la situació de Catalunya i, més en particular, de l'estat del seu autogovern.

És important que ho fem de tal manera que les veus que arribin fins aquí representin la pluralitat d'opinions i experiències realment existents. Tinc la impressió que a hores d'ara hi ha interès en transmetre una versió deformatada de la realitat política i institucional del meu país, que pretén mostrar el nostre sistema polític com el d'una democràcia feble i corrupta, amb un sistema judicial subordinat als interessos del govern de torn i amb un sistema de llibertats retallat i penalitzat. Res d'això és cert i m'hi referiré en la meva breu allocució.

He advertir-los que les meves opinions, el diagnòstic que realitzo i encara les propostes referides a les necessàries vies de solució estan condicionades, per sobre de qualsevol altra consideració, pel fet d'haver presidit la Generalitat, la institució d'autogovern de Catalunya. Crec que quan un ha ostentat aquesta responsabilitat, política i simbòlica, es deu a la institució i, amb independència de la filiació política i partidària, ha de buscar la manera de servir-la el més adequadament possible. La meva manera de servir avui les institucions d'autogovern del meu país és intentar explicar el que ens està passant amb el major rigor intel·lectual possible i sense cedir a la temptació de caure en els mites i els eslògans que colonitzen en aquest moment el debat sobre el procés independentista.

No hi ha dubte que el conflicte en què estem instal·lats és greu. Molt greu. Afecta, naturalment a Catalunya, que viu amb les seves institucions a mig gas, sense desenvolupar un autèntic programa de govern i amb una tensió social creixent.

Afecta, també al conjunt d'Espanya, és clar. Per què l'envit de la secessió contamina totes les relacions polítiques, condiciona enormement la tasca del Govern i planteja dificultats potser insalvables per a la presa de decisions relacionades amb la superació dels efectes de la recent

crisi econòmica, per exemple. És evident, en aquest sentit, que aquest conflicte ha tingut alguna repercussió en el resultat de les eleccions celebrades el 2 de desembre a Andalusia.

Els parlaré, després d'uns comentaris sobre la **qualitat de la democràcia espanyola i catalana**, de les **causes del problema**, dels **errors comesos** - al meu judici - per totes les parts, de les conseqüències d'aquest i de les **possibles vies de solució** que s'haurien d'explorar amb urgència.

Tant de bo que les reflexions que farem aquí puguin servir per canalitzar aquesta crisi i Catalunya torni a ser considerada a Europa no com un problema sinó com un estímul per al desenvolupament de la Unió i com una aportació lleial i positiva als grans reptes globals als quals hem de fer front tots junts.

Em referia abans a una imatge deformada de la democràcia espanyola molt present en declaracions dels líders independentistes. El mateix president actual de la Generalitat, Sr. Torra, deia fa unes setmanes: *"Hem de prendre consciència que tant el Tribunal Suprem com el Tribunal Constitucional són dos tribunals polítics que actuen políticament"*.

De forma reiterada s'insisteix que el poder judicial espanyol està subordinat als dictats del Govern. Es proclama, sistemàticament, que el sistema judicial espanyol - i per tant el català - no gaudeix d'independència enfront les altres institucions de l'Estat i que, per tant, no estaria en condicions jutjar els dirigents independentistes que es troben sotmesos a una causa penal.

Tant és així, que l'eslògan utilitzat intensament en els darrers temps és "Això va de democràcia", multiplicant les declaracions i gestos que justificarien la defensa dels ciutadans de Catalunya davant una agressió antidemocràtica provocada per un enemic extern, que no és altre que l'Estat Espanyol.

Es reclamava "votar" i s'insisteix que les causes obertes pels tribunals ho són per la legítima pretensió de "posar unes urnes". El cert és, però, que a Catalunya s'han celebrat eleccions al Parlament el 2003, 2006, 2010, 2015 i 2017. I eleccions generals per les Corts Generals el 2008, 2011, 2015 i 2016. És que això no és votar democràticament ? ...

Es tracta d'una estratègia dissenyada per debilitar l'Estat, demostrar que Espanya és una democràcia de baixa qualitat i deslegitimar el Tribunal Suprem que ha de jutjar el cas.

Curiosament s'acusa el Govern d'interferir en la causa penal al mateix temps que se li pressiona perquè doni instruccions a la fiscalia per modificar la qualificació dels delictes. No s'ha d'oblidar, per cert, que una de les lleis que els dirigents independentistes van pretendre imposar al Parlament català, l'anomenada "Llei de Transitorietat", establia la capacitat del nou govern sorgit del procés independentista per designar directament els jutges del nou Tribunal superior de Justícia, el que no sembla precisament una mesura d'aprofundiment de la democràcia, ni garantiria la necessària independència del suposadament nou poder judicial.

**La justícia espanyola té, sens dubte, molts problemes. Similars als que puguin tenir les administracions de justícia de la resta de països de la Unió Europea. És un poder judicial perfectible, millorable.**

**Però no es pot posar en dubte ni la seva independència, ni el seu caràcter garantista, ni la pulcritud dels seus procediments.** Una altra cosa és l'opinió que puguem tenir, uns o altres, de la qualificació de delictes proposada per la Fiscalia o pel jutge instructor o sobre l'adopció de mesures cautelars de privació de llibertat.

Ja els avanço aquí que, al meu parer, la presó preventiva imposada als dirigents independentistes és exagerada i inadequada. De la mateixa manera que considero que acusar els dirigents independentistes de rebel·lió és excessiu.

Però aquesta qüestió l'hem de deixar-la als jutges i tribunals. A ells els correspon, i només a ells, aplicar la justícia. Celebrat el judici, analitzats els arguments de les defenses i de les acusacions, correspondrà al tribunal que pertoqui la tasca de jutjar i sentenciar. I després, s'obrirà un llarg procés de recursos, previstos en l'ordenament, que, efectivament poden acabar davant la jurisdicció europea.

Aquesta crítica, realitzada no només des d'organitzacions polítiques i socials sinó també des del propi govern català, **pretén demostrar que Espanya és una democràcia de baixa qualitat.** No obstant això, **les dades que proporcionen les organitzacions internacionals que tracten de mesurar la qualitat democràtica al món no coincideixen en absolut amb aquestes asseveracions.**

Per contra, els índexs més prestigiosos, com ara el "Índex de Democràcia -EIU", el "Freedom House", el projecte "Polity IV", el "Global Democracy Rànquing" o el "worldJustice Project", situen Espanya en la franja més alta pel que fa als estàndards de qualitat democràtica. Per cert, el país que acumula la millor qualificació en tots ells, el Regne de Noruega, compta amb una Constitució que, en el seu article 1 estableix el seu caràcter indivisible. Com ho estableix, igualment, la Constitució Espanyola.

És necessari millorar la qualitat democràtica a Espanya, ia Catalunya? Sí, és clar. Tenim molts problemes que resoldre. En la dotació de mitjans per a la judicatura, per evitar dilacions indesitjades; en el sistema electoral, per millorar la representativitat dels districtes electorals; en els mecanismes de funcionament dels partits polítics, per millorar la participació de tots els seus membres; ... I en molts altres aspectes que, sens dubte, poden i han de millorar. Però qualificar el nostre com un sistema poc democràtic em sembla una enorme injustícia.

**No. L'objectiu perseguit no és millorar la qualitat de la democràcia a Espanya. L'objectiu és aconseguir la independència de Catalunya com sigui i al preu que sigui.** Les últimes manifestacions del president Torra, elogiant l'anomenada "via eslovena" i ignorant el context bèl·lic en què aquesta es va desenvolupar, o de l'exconseller Comín, al·ludint a una nova frase "dramàtica" del camí cap a la independència, poden ser mers gestos motivats per les lluites intestines al si dels grups independentistes que pugnen per imposar la seva hegemonia. Però indiquen en qualsevol cas una escalada verbal summament perillosa que pot portar el meu país a una situació de bloqueig.

Com hem arribat fins aquí? Quines són les causes?

Les causes d'un problema complex són, inevitablement complexes. Hi ha, en tot cas, dos problemes de fons que formen part de l'origen del conflicte.

En primer lloc, i encara que sembli una obvietat, hem de constatar que **la societat catalana, de forma molt majoritària, desitja més capacitat d'autogovern**. És a dir, més capacitat per decidir quines polítiques públiques necessita, com finançar aquestes polítiques i amb quin ritme i intensitat aplicar-les.

Els governs progressistes que es van formar a Catalunya des de 2003, amb Pasqual Maragall primer i durant la meua presidència, després, van voler interpretar aquest desig amb una proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia molt ambiciosa que es va tramitar per les vies previstes en la Constitució: el Parlament de Catalunya va debatre i aprovar un projecte, aquest es va remetre a les Corts Generals per al seu debat i finalment, després d'una àrdua negociació, es va arribar a un acord que va ser aprovat per les Corts i ratificat pel poble de Catalunya. Un dels principals objectius del meu govern va ser, precisament, desenvolupar aquest nou Estatut. És indiscutible que durant aquests anys es va millorar el sistema de finançament de la Generalitat, es va acordar amb l'Administració central el traspàs de noves competències i es van posar les bases per a una lectura més oberta del marc constitucional.

No obstant això, en els treballs d'elaboració del projecte d'Estatut no vam ser capaços d'evitar que el Partit Popular es despengés de l'acord. Ni al Parlament català ni a les Corts Generals. Els populars van mantenir una actitud molt hostil durant tot el procés de tramitació i van realitzar, a més, en l'etapa final del seu debat a les Corts, una campanya exagerada per tot Espanya, especialment a Andalusia, per cert. La propaganda al·ludia al risc de trencar Espanya, a la discriminació dels castellano-parlants que residien a Catalunya i el propòsit dels catalans d'obtenir privilegis en la distribució de la despesa pública. Res d'això era cert, és clar, però va servir per justificar posteriorment un recurs davant del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional va dictar una Sentència, el 2010, que anul·lava alguns dels articles de l'Estatut. Aquesta Sentència va causar un impacte immens en la societat catalana. **Al marge dels limitats efectes jurídics de la mateixa, que podrien tenir solució mitjançant la tramitació de lleis orgàniques a les Corts Generals, la sentència va suposar un greuge emocional i polític**: un nou estatut d'autonomia, que es va tramitar d'acord amb tots els procediments previstos a la Constitució, que es va negociar a les Corts Generals i que es va sotmetre a referèndum popular, era modificat posteriorment per un tribunal.

D'aquesta manera, els que desitjaven demostrar que no era possible negociar amb l'Estat espanyol es carregaven d'arguments.

A més, i com a ingredient necessari per a una tempesta perfecta, això va passar en plena crisi econòmica, quan a Catalunya ja es patien els efectes de la recessió i el govern que jo presidia havia hagut d'adoptar mesures molt dures per fer-hi front. Com va passar a tot Europa, la crisi econòmica va generar una enorme onada de desconfiança i de retret de la ciutadania contra els governs del moment. La crisi va tenir efectes econòmics evidents - encara no resolts en la seva totalitat -, en forma d'atur, precarització de l'ocupació, baixos salaris, disminució dràstica

de la inversió pública, ... i també efectes en la relació entre societat i poder polític, fos del signe que fos. Molts sectors de la societat van considerar que els governs havien fallat davant la crisi i els exigien responsabilitats. Això també passà a la Catalunya del 2010.

Per descomptat que hi ha altres factors que constitueixen causes més o menys remotes del conflicte institucional que estem vivint, però a risc de simplificar l'anàlisi, crec que aquests dos són els ingredients que millor ajuden a comprendre'l.

A partir d'aquest moment, el que s'ha produït és un cúmul d'errors polítics que agreugen la situació dia a dia. Errors comesos per tots els actors, amb més o menys responsabilitat, dels quals jo també em sento en part responsable.

Després de les eleccions de 2010 es va formar a Catalunya un govern de la coalició tradicional de centre-dreta nacionalista, CiU, hereva de Jordi Pujol.

En els seus començaments, i després de la victòria del PP a les eleccions generals espanyoles, les dues forces polítiques van col·laborar intensament en l'aplicació del seu programa d'austeritat radical. **Va ser en aquest moment quan es van produir els majors retallades en els serveis públics i quan es va justificar la necessitat d'aprimar el conjunt dels serveis públics que garanteixen el "estat del benestar".**

En aquest moment, els grups independentistes constituïen una petita minoria al Parlament català (14 escons enfront d'un total de 135), encara que organitzacions de caràcter cívic adquirien major protagonisme i exigien al govern de la Generalitat un canvi d'actitud cap al govern espanyol. D'altra banda, no hem d'oblidar que en aquests moments emergien, també, la multitud de casos de corrupció política que posaven en dubte el paper de CiU a la contractació d'obra pública.

Pressionat pels dos vectors, el president de la Generalitat va exigir al Govern espanyol un nou "pacte fiscal" en una negociació abrupta que va acabar amb una convocatòria electoral avançada a Catalunya, el desenllaç de la qual va significar un gran retrocés de CiU i un substancial increment d'escons del partit independentista clàssic, ERC. Es va intensificar llavors la pugna entre les dues forces per l'hegemonia en el camp independentista que encara avui ajuda a entendre una situació tan complexa.

No és possible relatar aquí la successió d'esdeveniments després d'aquesta convocatòria electoral de 2012. En aquests sis anys els canvis en la geografia electoral catalana han estat tan intensos com ho ha estat la velocitat amb la qual s'ha anat incrementant l'enfrontament entre les institucions catalanes i les de l'Estat, l'enfrontament, també, entre les forces polítiques catalanes i l'escalada verbal i propagandística en què estem encara avui.

Vull destacar, en tot cas, que les formacions polítiques independentistes, que han augmentat significativament el seu pes, no han superat mai el 48% dels vots populars, ni tenen, ni han tingut en cap moment una majoria parlamentària suficient per proposar un canvi en l'Estatut o per aprovar una llei electoral, que requereix la majoria qualificada de 2 terços dels escons.

**El govern de Mariano Rajoy no va ser capaç de comprendre ni l'abast de l'envit secessionista protagonitzat pel govern de la Generalitat, ni els problemes de fons** - reals, relacionats amb l'autogovern i el seu finançament - subjacents a la crisi. I, en lloc de protagonitzar una negociació política per recompondre els estralls (jurídics o emocionals) causats per la Sentència del Tribunal Constitucional, es va limitar a exigir el compliment de la llei cedint de fet tota iniciativa a jutges i fiscals. Actuant així, el govern va perdre el control dels temps i la iniciativa política.

Naturalment, el Govern d'Espanya havia - i cal que ho faci, en qualsevol cas - d'exigir el compliment de la llei. Com faria qualsevol altre govern democràtic. Però això, sent necessari, és insuficient per a buscar les vies de solució a un conflicte que té unes arrels profundes en el terreny de la política.

Per la seva banda, **els grups independentistes, superada ja l'ambigua expressió del "dret a decidir", van confondre la realitat amb la ficció** que havien anat elaborant al fil de les multitudinàries manifestacions i les successives "declaracions històriques". Una majoria parlamentària independentista - legítima, però minsa - no vol dir una majoria social suficient.

Una acumulació d'errors polítics del Govern espanyol no vol dir que l'Estat sigui feble i no tingui mitjans per defensar-se. Una secessió unilateral no té recorregut a l'Europa democràtica del segle XXI.

En aquest context sobresurten quatre actes que han de ser ressenyats en aquesta breu i poc matisada crònica dels esdeveniments recents.

En primer lloc, **el Ple del Parlament dels dies 6 i 7 de setembre** de 2017, en la qual aquesta escassa majoria va imposar les anomenades "lleis de desconexió" (lleis per a la convocatòria del referèndum i llei de "transitorietat jurídica"). Es va fer sense permetre un autèntic debat parlamentari, forçant les costures del Reglament de la Cambra, sense tenir en compte els advertiments d'il·legalitat que van formular tant els serveis jurídics del Parlament com l'òrgan estatutari encarregat preceptivament d'analitzar la correcció jurídica dels projectes de llei (el "Consell de Garanties Estatutàries"), sense disposar de la majoria d'escons necessària (3/5) per alterar l'Estatut i desobeint els reiterats actuacions del Tribunal Constitucional. Aquests dies, la majoria parlamentària va realitzar un autèntic abús. Això sí, en nom d'una suposada legitimitat democràtica que prescindia de la legalitat democràtica.

En segon lloc, **la convocatòria d'un referèndum il·legal**, que no va comptar amb les mínimes garanties jurídiques i democràtiques exigibles, però que va ser en part legitimat emocionalment per la maldestra intervenció policial, que va carregar d'arguments publicitaris a qui l'havia convocat.

En tercer lloc, **la "Declaració Unilateral d'Independència"**, proclamada al Parlament després d'un tumultuós ple i amb una confusa escenografia que va incloure una immediata suspensió provisional de la mateixa.

I, en quart lloc, la reacció de l'Estat, a través del Govern, que va tramitar al Senat **l'autorització per aplicar l'article 155 de la Constitució**, que per cert és similar a l'article 34 de la Llei Fonamental de Bonn o a l'article 126 de la Constitució Italiana. Així, es va intervenir l'administració de la Generalitat, es va dissoldre el seu govern i es van convocar noves eleccions a Catalunya, que van donar una composició parlamentària semblant, encara que amb algun canvi significatiu: per primera vegada des de la recuperació de l'autogovern, la primera força parlamentària no va ser un grup de la tradició plural del catalanisme que durant gairebé 40 anys ha articulat la vida política catalana, sinó una formació política nova, "Ciutadans", explícitament anticatalanista, no anticatalana.

Enmig d'aquest soroll profund, d'abús permanent del llenguatge i de la seva ambigüitat, advocar per una solució democràtica i per tant respectuosa amb l'Estat de Dret, és molt, molt difícil.

**Però no hi ha un altre camí raonable. Catalunya ha de tornar al camí de la política democràtica, és a dir, del diàleg, de la negociació i del pacte. Espanya ha d'entendre, al seu torn, que no resoldrem el conflicte només amb l'aplicació del codi penal i l'exigència de responsabilitats als que han vulnerat l'ordenament jurídic des del propi poder públic.**

Fent abstracció del soroll, de les manifestacions pujades de to i de l'estat emocional de moltíssims catalans i catalanes que se senten carregats de raó, crec que els problemes concrets de l'autogovern català poden resoldre. Ni fàcilment, ni ràpidament, és clar. Tant de bo fóssim capaços de donar-nos temps i serenitat.

Quins són els canvis necessaris per a la millora de l'autogovern? A tall de resum: Una millor delimitació del marc competencial i una correlativa garantia del seu exercici. Un millor finançament, amb més coresponsabilitat fiscal tant en ingressos com en despeses, així com un sistema de solidaritat territorial més just. Uns mecanismes de participació en les decisions del Govern espanyol que afecten a la Generalitat, ja sigui en política interna com en política europea, a través d'una autèntica cambra territorial, a l'estil del Bundesrat alemany. Un reconeixement del caràcter plurinacional, plurilingüístic i pluricultural del Regne d'Espanya. Un reconeixement, en fi, del caràcter nacional de Catalunya, encara que això no comporti la creació d'un estat independent ni el reconeixement del dret a l'autodeterminació que se circumscriu a les situacions colonials, com recull la Resolució 1514 de les Nacions Unides. Situació en cap cas es dona a Catalunya que ni és, ni ha estat mai, una colònia.

**Aquests canvis són possibles. Molt difícils ahir. I molt més difícils avui.**

Requereixen canvis constitucionals que només seran realitzables com a resultat d'un consens tan ampli, almenys, com el que està en l'origen de l'actual Constitució. Un consens en el què ha de participar l'esquerra i la dreta. Els partits d'àmbit estatal i els partits d'àmbit territorial, sens dubte. Sense aquest consens no es pot afrontar un canvi constitucional significatiu.

Parlar de consens en l'actual situació d'Espanya pot semblar fins i tot ridícul. Però no hi ha un altre camí, si no volem perpetuar el conflicte, amb les conseqüències per a la convivència, per a l'economia, per al progrés i per a l'estabilitat política que això comporta.

Al consens cal arribar-hi el més aviat possible, però abans cal disminuir la tensió i controlar l'escalada verbal que és útil només per escalfar els propis seguidors, però que en res contribueix a trobar solucions.

**Hi ha dirigents independentistes que estan convençuts que una estratègia d'escalada verbal és útil.** Creuen que quan pitjor estiguin les coses, com més tensió hi hagi en l'ambient, quan més grans siguin les desqualificacions, més fàcil serà que l'Estat reaccioni. I si és amb mesures repressives, millor.

**Però no tots els grups partidaris de la independència de Catalunya comparteixen aquesta estratègia.** Aquest és, avui, l'únic motiu d'esperança de que el conflicte no se'ns vagi de les mans. Als que juguen amb alimentar la ira - des del món secessionista o des de l'extrema dreta avui enfortida - hem de recordar-los que un cop desfermada, el seu control és molt difícil. Jugar amb foc és summament perillós.

Al meu entendre, el que hem de fer en aquest moment és **propiciar la distensió i evitar caure en les provocacions dels sectors més radicals**, encara que sense perdre de vista que l'obligació de qualsevol poder públic democràtic és garantir la protecció de l'estat de dret, que no és altra cosa que la protecció de tots els ciutadans.

Distensió, primer. Diàleg. Negociació de les coses concretes que afecten l'autogovern, com està succeint ja, encara que no ho vulguin reconèixer els propis líders independentistes. Aquest ambient de negociació és el que hauria de facilitar el camí per a la construcció del consens a què abans m'he referit.

Les condicions polítiques, però, no ho posen fàcil. I l'agenda judicial, tampoc.

Però aquest és l'únic camí. Crec que l'actual govern d'Espanya està en aquesta lògica. No podem amagar, però, la situació de debilitat parlamentària d'aquest govern. **Els grups independentistes, presents al Congrés dels Diputats, hauran de decidir si segueixen aquest camí o si, per contra, prefereixen precipitar el calendari electoral amb el risc d'una victòria de la dreta més recalcitrant** que podria comportar no ja la paralització de les reformes per a un major autogovern sinó, ras i curt, un retrocés sobre l'estatus actual.

Acabo amb una última consideració. S'ha escrit molt sobre la viabilitat de la independència de Catalunya. També sobre el dret a l'autodeterminació i sobre la suposada dicotomia democràtica entre legalitat democràtica i legitimitat. No em puc estendre sobre això, però si vull deixar clara la meva convicció que **la independència de Catalunya seria contraproductent. Crec que a més de ser socialment divisiva, no és jurídicament viable, ni políticament desitjable, ni econòmicament convenient. No ho és per a Catalunya ni per a Espanya. Però tampoc no ho és, crec, per al desenvolupament del projecte europeu.**

La independència no és el camí per resoldre els problemes que, és cert, tenim. I no podem resignar-nos a admetre que la disjuntiva és o aquesta via, o la paràlisi, o el retrocés.

Moltes gràcies per la seva atenció.



José Montilla Aguilera

President de la Generalitat de Catalunya (2006/2010)