

EL FUTURO DEL AUTOGOBIERNO DE CATALUNYA

Berlín, 14 de diciembre de 2018

Por José Montilla Aguilera, expresidente de la Generalitat de Catalunya

[saludos y agradecimientos]

Buenos días,

Un saludo, en primer lugar, a los organizadores del evento, al Instituto de Diplomacia Cultural por su invitación, que he atendido en la medida de mis posibilidades de agenda. Quiero disculparme por el hecho de no poder participar en la totalidad de las actividades de este fin de semana como hubiera sido mi deseo, pero debo regresar a Barcelona esta misma tarde.

Un saludo, también, al resto de participantes (...), ponentes y panelistas. (...)

Este es un acto oportuno y quiero felicitar expresamente al ICD por su realización. Vamos a hablar, aquí, en Berlín, sobre la situación de Catalunya y, más en particular, del estado de su autogobierno.

Y es importante que lo hagamos de tal modo que las voces que lleguen hasta aquí representen la pluralidad de opiniones y experiencias realmente existentes. Tengo la impresión de que en estos momentos existe interés en transmitir una versión deformada de la realidad política e institucional mi país, que pretende mostrar nuestro sistema político como el de una democracia débil y corrupta, con un sistema judicial subordinado a los intereses del gobierno de turno y con un sistema de libertades recortado y penalizado. Nada de esto es cierto y a ello voy a referirme en mi breve alocución.

Debo advertirles que mis opiniones, el diagnóstico que realizo y aún las propuestas referidas a las necesarias vías de solución están condicionadas, por encima de cualquier otra consideración, por el hecho de haber presidido la Generalitat, la institución de autogobierno de Catalunya. Creo que cuando uno ha ostentado esa responsabilidad, política y simbólica, se debe a la institución y, con independencia de la filiación política y partidaria, debe buscar el modo de servirla lo más adecuadamente posible. Mi modo de servir hoy a las instituciones de autogobierno

de mi país es intentar explicar lo que nos está ocurriendo con el mayor rigor intelectual posible y sin ceder a la tentación de subyugarse a los mitos y los eslóganes que colonizan en este momento el debate sobre el proceso independentista.

No cabe duda de que el conflicto en el que estamos instalados es grave. Muy grave. Afecta, naturalmente a Catalunya, que vive con sus instituciones a medio gas, sin desarrollar un auténtico programa de gobierno y con una tensión social creciente.

Afecta, también al conjunto de España, por supuesto. Por qué el envite de la secesión contamina todas las relaciones políticas, condiciona enormemente el quehacer del Gobierno y plantea dificultades quizás insalvables para la toma de decisiones relacionadas con la superación de los efectos de la reciente crisis económica, por ejemplo. Es evidente, en este sentido, que este conflicto ha tenido alguna repercusión en el resultado de las elecciones celebradas el 2 de diciembre en Andalucía.

Les voy a hablar, tras unos comentarios sobre la calidad de la democracia española y catalana, de las causas del problema, de los errores cometidos – a mi juicio – por todas las partes, de las consecuencias del mismo y de las posibles vías de solución que deberían explorarse con urgencia.

Ojalá que las reflexiones que haremos aquí puedan servir para encauzar esta crisis y Catalunya vuelva a ser considerada en Europa no como un problema sino como un estímulo para el desarrollo de la Unión y como una aportación leal y positiva a los grandes retos globales a los que, juntos, debemos hacer frente.

[introducción: ¿esto va de democracia?]

Me refería antes a una imagen deformada de la democracia española muy presente en declaraciones de los líderes independentistas. El mismo presidente actual de la Generalitat, Sr. Torra, decía hace unas semanas: *“Debemos tomar conciencia de que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional son dos tribunales políticos que actúan políticamente”*.

De forma reiterada se insiste en que el poder judicial español está subordinado a los dictados del Gobierno. Se proclama, sistemáticamente, que el sistema judicial español – y por ende el catalán – no goza de independencia frente a las otras instituciones del Estado y que, por lo tanto, no estaría en condiciones juzgar a los dirigentes independentistas que se hallan incurso en una causa penal.

Tanto es así, que el eslogan utilizado intensamente en los últimos tiempos es “**Esto va de democracia**”, multiplicando las declaraciones y gestos que justificarían la defensa de los ciudadanos de Catalunya ante una agresión antidemocrática provocada por un enemigo externo, que no es otro que el Estado Español.

Se reclamaba “votar y se insiste en que las causas abiertas por los Tribunales lo son por la legítima pretensión de “poner unas urnas”. Lo cierto es, sin embargo, que en Catalunya se han celebrado elecciones al Parlament en 2003, 2006, 2010, 2015 y 2017. Y elecciones generales para las Cortes Generales en 2008, 2011, 2015 y 2016. ¿Acaso eso no es votar democráticamente? ...

Se trata de una estrategia diseñada para debilitar al Estado, demostrar que España es una democracia de baja calidad y deslegitimar al Tribunal Supremo que debe juzgar el caso.

Curiosamente se acusa al Gobierno de interferir en la causa penal al mismo tiempo que se le presiona para que dé instrucciones a la fiscalía para modificar la calificación de los delitos. No debe olvidarse, por cierto, que una de las leyes que los dirigentes independentistas pretendieron imponer en el Parlamento catalán, la llamada “Ley de Transitoriedad”, establecía la capacidad del nuevo gobierno surgido del proceso independentista para designar directamente a los jueces del nuevo Tribunal Superior de Justicia, lo que no parece precisamente una medida de profundización de la democracia, ni garantizaría la necesaria independencia del supuestamente nuevo poder judicial.

La justicia española tiene, sin duda, muchos problemas. Similares a los que puedan tener las administraciones de justicia del resto de países de la Unión Europea. Es un Poder Judicial perfectible, mejorable.

Pero no se puede poner en duda ni su independencia, ni su carácter garantista, ni la limpieza de sus procedimientos. Otra cosa es la opinión que podamos tener, unos u otros, sobre la calificación de los delitos propuesta por la Fiscalía o por el Juez Instructor o sobre la adopción de medidas cautelares de privación de libertad.

Ya les adelanto aquí que, a mi juicio, la prisión preventiva impuesta a los dirigentes independentistas es exagerada e inadecuada. Del mismo modo que considero que acusar a los dirigentes independentistas de rebelión es excesivo.

Pero esta cuestión debemos dejarla a los jueces y tribunales. A ellos les corresponde, y solo a ellos, aplicar la justicia. Celebrado el juicio, analizados los argumentos de las defensas y de las acusaciones, corresponderá al Tribunal correspondiente la tarea de juzgar y sentenciar. Y después, se abrirá un largo proceso de recursos, previstos en el ordenamiento, que, efectivamente pueden terminar ante la jurisdicción europea.

Esta crítica, realizada no solamente desde organizaciones políticas y sociales sino también desde el propio gobierno catalán, pretende demostrar que España es una democracia de baja calidad. Sin embargo, los datos que manejan las organizaciones internacionales que tratan de medir la calidad democrática en el mundo no coinciden en absoluto con dichas aseveraciones.

Por el contrario, los índices más reputados, como por ejemplo el “Índice de Democracia –EIU”, el “FreedomHouse”, el proyecto “Polity IV”, el “Global Democracy Ranking” o el “worldJustice Project”, sitúan a España en la franja más alta en cuanto a los estándares de calidad democrática. Por cierto, el país que acumula la mejor calificación en todos ellos, el Reino de Noruega, cuenta con una Constitución que, en su artículo 1 establece su carácter indivisible. Como lo establece, igualmente, la Constitución Española.

¿Es necesario mejorar la calidad democrática en España, y en Catalunya? Sí, por supuesto. Tenemos muchos problemas que resolver. En la dotación de medios para la judicatura, para evitar dilaciones indeseadas; en el sistema electoral, para mejorar la representatividad de los distritos electorales; en los mecanismos de funcionamiento de los partidos políticos, para mejorar la participación de todos sus miembros; ... Y otros muchos aspectos que, sin duda, pueden y deben mejorar. Pero calificar el nuestro como un sistema poco democrático me parece una enorme injusticia.

No. El objetivo perseguido no es mejorar la calidad de la democracia en España. El objetivo es alcanzar la independencia de Catalunya como sea y al precio que sea. Las últimas manifestaciones del president Torra, elogiando la llamada “vía eslovena” e ignorando el contexto bélico en el que ésta se desarrolló, o del exconseller Comín, aludiendo a una nueva frase “dramática” del camino hacia la independencia, pueden ser meros gestos motivados por las luchas intestinas en el seno de los grupos independentistas que pugnan por imponer su hegemonía. Pero indican en cualquier caso una escalada verbal sumamente peligrosa que puede llevar a mi país a una situación de bloqueo.

[las causas]

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Cuáles son las causas?

Las causas de un problema complejo son, inevitablemente complejas. Hay, en todo caso, dos problemas de fondo que forman parte del origen del conflicto.

En primer lugar, y aunque parezca una obviedad, hemos de constatar que la sociedad catalana, de forma muy mayoritaria, desea más capacidad de autogobierno. Es decir, más capacidad para decidir qué políticas públicas necesita, como financiar esas políticas y con qué ritmo e intensidad aplicarlas.

Los gobiernos progresistas que se formaron en Catalunya desde 2003, con Pasqual Maragall primero y durante mi presidencia, después, quisieron interpretar ese deseo con una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía muy ambiciosa que se tramitó por las vías previstas en la Constitución: el Parlamento de Catalunya debatió y aprobó un proyecto, éste se remitió a las Cortes Generales para su debate y finalmente, tras una ardua negociación, se llegó a un acuerdo que fue aprobado por las Cortes y refrendado por el pueblo de Catalunya. Uno de los principales objetivos de mi gobierno fue, precisamente, desarrollar ese nuevo Estatuto. Es indiscutible que durante esos años se mejoró el sistema de financiación de la Generalitat, se acordó con la Administración Central el traspaso de nuevas competencias y se pusieron las bases para una lectura más abierta del marco constitucional.

Sin embargo, en los trabajos de elaboración del proyecto de Estatuto no fuimos capaces de evitar que el Partido Popular se descolgara del acuerdo. Ni en el Parlamento catalán ni en las Cortes Generales. Los populares mantuvieron una actitud muy hostil durante todo el proceso de tramitación y realizaron, además, en la etapa final de su debate en Las Cortes, una campaña exagerada por toda España, especialmente en Andalucía, por cierto. La propaganda aludía al riesgo de romper España, a la discriminación de los castellano-hablantes que residían en Cataluña y al ánimo de los catalanes de obtener privilegios en la distribución del gasto público. Nada de eso era cierto, por supuesto, pero sirvió para justificar posteriormente un recurso ante el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional dictó una Sentencia, en 2010, que anulaba algunos de los artículos del Estatuto. Esa Sentencia causó un impacto inmenso en la sociedad catalana. Al margen de los limitados efectos jurídicos de la misma, que podrían tener solución mediante la tramitación de leyes orgánicas en las Cortes Generales, la sentencia supuso una afrenta emocional y política: un nuevo estatuto de autonomía, que se tramitó de acuerdo con todos los procedimientos previstos en la Constitución, que se negoció en las Cortes Generales y que se sometió a referéndum popular, era modificado posteriormente por un Tribunal.

De este modo, los que deseaban demostrar que no era posible negociar con el Estado español se cargaban de argumentos.

Además, y como ingrediente necesario para una tormenta perfecta, eso ocurrió en plena crisis económica, cuando en Cataluña ya se sufrían los efectos de la recesión y el gobierno que yo presidía había tenido que adoptar medidas muy duras para hacer frente a la misma. Como pasó en toda Europa, la crisis económica generó una enorme ola de desconfianza y de reproche de la ciudadanía contra los gobiernos del momento. La crisis tuvo efectos – aún no resueltos en su totalidad – económicos evidentes, en forma de paro, precarización del empleo, bajos salarios, disminución drástica de la inversión pública, ...y también efectos en la relación

entre sociedad y poder político, fuera del signo que fuera. Muchos sectores de la sociedad consideraron que los gobiernos habían fallado ante la crisis y les exigían responsabilidades. Eso también paso en Cataluña en 2010.

Por supuesto que hay otros factores que constituyen causas más o menos remotas del conflicto institucional que estamos viviendo, pero aún a riesgo de simplificar el análisis, creo que estos dos son los ingredientes que mejor ayudan a comprenderlo.

[los errores]

A partir de ese momento, lo que se ha producido es un cúmulo de errores políticos que agravan la situación día a día. Errores cometidos por todos los actores, con mayor o menor responsabilidad, de los que yo también me siento en parte responsable.

Después de las elecciones de 2010 se formó en Catalunya un gobierno de la coalición tradicional de centro-derecha nacionalista, CiU, heredera de Jordi Pujol. En sus comienzos, y tras la victoria del PP en las elecciones generales españolas, ambas fuerzas políticas colaboraron intensamente en la aplicación de su programa de austeridad radical. Fue en ese momento cuando se produjeron los mayores recortes en los servicios públicos y cuando se justificó la necesidad de adelgazar el conjunto de los servicios públicos que garantizan el “estado del bienestar”. En ese momento, los grupos independentistas constituían una pequeña minoría en el Parlamento catalán (14 escaños frente a un total de 135), aunque organizaciones de carácter cívico adquirían mayor protagonismo y exigían al gobierno de la Generalitat un cambio de actitud hacia el gobierno español. Por otra parte, no debemos olvidar que en esos momentos emergían, también, la multitud de casos de corrupción política que ponían en entredicho el papel de CiU en la contratación de obra pública.

Presionado por ambos vectores, el presidente de la Generalitat exigió al Gobierno español un nuevo “pacto fiscal” en una negociación abrupta que terminó con una convocatoria electoral avanzada en Cataluña, cuyo desenlace significó un gran retroceso de CiU y un substancial incremento de escaños del partido independentista clásico, ERC. Se intensificó entonces la pugna entre ambas fuerzas por la hegemonía en el campo independentista que todavía hoy ayuda a entender una situación tan compleja.

No es posible relatar aquí la sucesión de acontecimientos tras esa convocatoria electoral de 2012. En estos seis años los cambios en la geografía electoral catalana han sido tan intensos como lo ha sido la velocidad con la que se ha ido incrementando el enfrentamiento entre las instituciones catalanas y las del Estado, el enfrentamiento, también, entre las fuerzas políticas catalanas y la escalada verbal y propagandística en la que permanecemos aún hoy.

Quiero destacar, en todo caso, que las formaciones políticas independentistas, que han aumentado significativamente su peso, no han superado nunca el 48% de los votos populares, ni tienen, ni han tenido en ningún momento una mayoría parlamentaria suficiente para proponer un cambio en el Estatuto o para aprobar una ley electoral, que requiere la mayoría cualificada de 2 tercios de los escaños.

El gobierno de Mariano Rajoy no fue capaz de comprender ni el alcance del envite secesionista protagonizado por el gobierno de la Generalitat, ni los problemas de fondo – reales, relacionados con el autogobierno y su financiación – que subyacían en la crisis. Y, en lugar de protagonizar una negociación política para recomponer los estragos (jurídicos o emocionales) causados por la Sentencia del Tribunal Constitucional, se limitó a exigir el cumplimiento de la ley cediendo de hecho toda iniciativa a jueces y fiscales. Actuando así, el gobierno perdió el control de los tiempos y la iniciativa política. Naturalmente, el Gobierno de España debía – y debe, en cualquier caso – exigir el cumplimiento de la ley. Como haría cualquier otro gobierno democrático. Pero eso, siendo necesario, es insuficiente para buscar las vías de solución a un conflicto que tiene unas raíces profundas en el terreno de lo político.

Por su parte, los grupos independentistas, superada ya la ambigua expresión del “derecho a decidir”, confundieron la realidad con la ficción que habían ido elaborando al calor de las multitudinarias manifestaciones y las sucesivas “declaraciones históricas”. Una mayoría parlamentaria independentista – legítima, pero exigua – no significa una mayoría social suficiente. Una acumulación de errores políticos del Gobierno español no significa que el Estado sea débil y carezca de medios para defenderse. Una secesión unilateral no tiene recorrido en la Europa democrática del siglo XXI.

En este contexto sobresalen cuatro actos que deben ser reseñados en esta breve y poco matizada crónica de los acontecimientos recientes.

En primer lugar, el Pleno del Parlament de los días 6 y 7 de septiembre de 2017, en la que esa exigua mayoría impuso las llamadas “leyes de desconexión” (ley para la convocatoria del referéndum y ley de “transitoriedad jurídica”). Se hizo sin permitir un auténtico debate parlamentario, forzando las costuras del Reglamento de la Cámara, sin tener en cuenta las advertencias de ilegalidad que formularon tanto los servicios jurídicos del Parlamento como el órgano estatutario encargado preceptivamente de analizar la corrección jurídica de los proyectos de ley (el “Consell de Garanties Estatutàries”), sin disponer de la mayoría de escaños necesaria (3/5) para alterar el Estatuto y desobedeciendo los reiterados autos del Tribunal Constitucional. Esos días, la mayoría parlamentaria realizó una auténtica tropelía democrática. Eso sí, en nombre de una supuesta legitimidad democrática que prescindía de la legalidad democrática.

En segundo lugar, la convocatoria de un referéndum ilegal, que no contó con las mínimas garantías jurídicas y democráticas exigibles, pero que fue en parte legitimado emocionalmente por la torpe intervención policial, que cargó de argumentos publicitarios a quién lo había convocado.

En tercer lugar, la “Declaración Unilateral de Independencia”, proclamada en el Parlament tras un tumultuoso pleno y con una confusa escenografía que incluyó una inmediata suspensión provisional de la misma.

Y, en cuarto lugar, la reacción del Estado, a través del Gobierno que tramitó en el Senado la autorización para aplicar el artículo 155 de la Constitución, que por cierto es similar al artículo 34 de la Ley Fundamental de Bonn o al artículo 126 de la Constitución Italiana. Así, se intervino la administración de la Generalitat, se disolvió su gobierno y se convocaron nuevas elecciones en Catalunya, que dieron una composición parlamentaria parecida, aunque con algún cambio significativo: por primera vez desde la recuperación del autogobierno, la primera fuerza parlamentaria no fue un grupo de la tradición plural del catalanismo que durante casi 40 años ha articulado la vida política catalana, sino una formación política nueva, “Ciudadanos”, explícitamente anticatalanista, no anticatalana.

[los caminos de solución]

En medio de este ruido profundo, de abuso permanente del lenguaje y de su ambigüedad, abogar por una solución democrática y por tanto respetuosa con el Estado de Derecho, es muy, muy difícil.

Pero no hay otro camino razonable. Catalunya debe volver a la senda de la política democrática, esto es, del diálogo, de la negociación y del pacto. España debe entender, a su vez, que no resolveremos el conflicto solamente con la aplicación del código penal y la exigencia de responsabilidades a quienes han vulnerado el ordenamiento jurídico desde el propio poder público.

Haciendo abstracción del ruido, de las manifestaciones subidas de tono y del estado emocional de muchísimos catalanes y catalanas que se sienten cargados de razón, creo que los problemas concretos del autogobierno catalán pueden resolverse. Ni fácilmente, ni rápidamente, por supuesto. Ojalá fuéramos capaces de darnos tiempo y sosiego.

¿Cuáles son los cambios necesarios para la mejora del autogobierno? A modo de resumen: Una mejor delimitación del marco competencial y una correlativa garantía de su ejercicio. Una mejor financiación, con mayor corresponsabilidad fiscal tanto en ingresos como en gastos, así como un sistema de solidaridad territorial más justo. Unos mecanismos de participación en las decisiones del Gobierno español que afectan a la Generalitat, ya sea en política interna como en

política europea, a través de una auténtica cámara territorial, al estilo del Bundesrat alemán. Un reconocimiento del carácter plurinacional, plurilingüístico y pluricultural del Reino de España. Un reconocimiento, en fin, del carácter nacional de Catalunya, aunque ello no comporte la creación de un estado independiente ni el reconocimiento del derecho a la autodeterminación que se circunscribe a las situaciones coloniales, como recoge la Resolución 1514 de NNUU. Esa situación en ningún caso es aplicable a Catalunya que ni es, ni ha sido nunca, una colonia.

Estos cambios son posibles. Muy difíciles ayer. Y mucho más difíciles hoy.

Requieren cambios constitucionales que solo serán realizables como resultado de un consenso tan amplio, al menos, como el que está en el origen de la actual Constitución. Un consenso en el que debe participar la izquierda y la derecha. Los partidos de ámbito estatal y los partidos de ámbito territorial, sin duda. Sin ese consenso no se puede afrontar un cambio constitucional significativo.

Hablar de consenso en la actual situación de España puede parecer incluso ridículo. Pero no hay otro camino, si no queremos perpetuar el conflicto, con las consecuencias para la convivencia, para la economía, para el progreso y para la estabilidad política que ello conlleva.

Al consenso habría que llegar, pero antes es preciso disminuir la tensión y controlar la escalada verbal que es útil solamente para alimentar a los propios pero que en nada contribuye a encontrar soluciones.

Hay dirigentes independentistas que están convencidos de que una estrategia de escalada verbal es útil. Creen que cuando peor estén las cosas, cuanto más tensión haya en el ambiente, cuando mayores sean las descalificaciones, más fácil será que el Estado reaccione. Y si es con medidas represivas, mejor.

Pero no todos los grupos partidarios de la independencia de Catalunya comparten esa estrategia. Ese es, hoy, el único motivo de esperanza de que el conflicto no se nos vaya de las manos. A los que juegan con alimentar la ira – desde el mundo secesionista o desde la extrema derecha hoy fortalecida – debemos recordarles que una vez desatada su control es muy difícil. Jugar con fuego es sumamente peligroso.

En mi opinión, lo que debemos hacer en este momento es propiciar la distensión y evitar caer en las provocaciones de los sectores más radicales, aunque sin perder de vista que la obligación de cualquier poder público democrático es garantizar la protección del estado de derecho, que no es otra cosa que la protección de todos los ciudadanos.

Distensión, primero. Diálogo. Negociación de las cosas concretas que afectan al autogobierno, como está sucediendo ya, aunque no lo quieran reconocer los propios líderes independentistas. Este ambiente de negociación es el que debería facilitar el camino para la construcción del consenso al que antes me he referido.

Las condiciones políticas, sin embargo, no lo ponen fácil. Y la agenda judicial, tampoco.

Pero ése es el único camino. Creo que el actual gobierno de España está en esta lógica. No podemos ocultar, sin embargo, la situación de debilidad parlamentaria de ese gobierno. Los grupos independentistas, presentes en el Congreso de los Diputados, deberán decidir si siguen ese camino o si, por el contrario, prefieren precipitar el calendario electoral con el riesgo de una victoria de la derecha más recalcitrante que podría comportar no ya la paralización de las reformas para un mayor autogobierno sino, lisa y llanamente, un retroceso sobre el estatus actual.

Termino con una última consideración. Se ha escrito mucho sobre la viabilidad de la independencia de Catalunya. También sobre el derecho a la autodeterminación y sobre la supuesta dicotomía democrática entre legalidad democrática y legitimidad. No puedo extenderme sobre eso, pero si quiero dejar clara mi convicción de que la independencia de Catalunya sería contraproducente. Creo que además de ser socialmente divisiva, no es jurídicamente viable, ni políticamente deseable, ni económicamente conveniente. No lo es para Catalunya ni para España. Pero tampoco lo es, creo, para el desarrollo del proyecto europeo.

La independencia no es el camino para resolver los problemas que, es cierto, tenemos. Y no podemos resignarnos a admitir que la disyuntiva es ésa vía o la parálisis o el retroceso.

Muchas gracias por su atención.

José Montilla Aguilera

Presidente de la Generalitat de Catalunya (2006/2010)