

Estado actual del juicio contra el “procés”

Ivan González Pujol

El origen

Si bien las reclamaciones independentistas en Cataluña tienen un origen histórico, el sentimiento independentista creció exponencialmente a partir de 2010, tras conocerse la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La sentencia sobre el Estatuto rompió el acuerdo tácito que había mantenido a Cataluña en armonía con la política española. Este acuerdo se basaba en tres factores: un factor histórico, bajo el que se asumía que Cataluña es pueblo sin Estado que se remonta varios siglos en el pasado; un factor identitario, bajo el que se garantizaba la protección de la lengua y la cultura catalana, y un factor económico, bajo el que se entendía que Cataluña participaría de manera justa en la distribución de la riqueza entre las regiones de España.

La sentencia del Tribunal Constitucional¹ anuló solamente unos pocos preceptos, pero obligó a reinterpretar el contenido básico del Estatuto en su conjunto, especialmente en aquellas materias referentes a los tres factores nombrados anteriormente. En primer lugar, en cuanto al factor histórico, la sentencia retira el carácter interpretativo del preámbulo en sus referencias a entender Cataluña como una nación. En segundo lugar, la sentencia reafirma que Cataluña no se encuentra entre las autonomías que gozan de derechos históricos reconocidos por la Constitución, tales como el País Vasco y Navarra², sino que se encuentra sujeta al régimen general de las comunidades autónomas³. En esencia, esta interpretación resta importancia a los derechos que Cataluña tuvo en el pasado. Finalmente, el Estatuto intenta recuperar una división histórica del territorio catalán, las veguerías, que tenían voluntad de substituir a las provincias. No obstante, el Tribunal Constitucional limitó las atribuciones que podían tener las veguerías y, a la práctica, no se podrá implementar la nueva división territorial a menos que se modifique la ley española que regula las provincias.

En el ámbito identitario, la sentencia del Tribunal Constitucional elimina los intentos del Estatuto para promocionar el uso de la lengua catalana en el ámbito público y privado. Para ello, la sentencia exime a los ciudadanos catalanes de conocer la lengua catalana (un deber que sí es obligatorio para el castellano, tal como establece la Constitución Española⁴); anula las referencias a dar un uso preferente al catalán en las comunicaciones con la administración, y elimina la posibilidad de que los catalanes hagan uso de su lengua en las comunicaciones con las administraciones con sede en otras regiones, incluidos los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal. Finalmente, la reinterpretación que la sentencia hace sobre la lengua que debe vehicular la enseñanza ha abierto la puerta a que el castellano tenga una mayor presencia también

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 31/2010, de 28 de junio de 2010.

² Disposición adicional primera de la Constitución Española (en adelante, CE). Constitución Española. Congreso de los Diputados. BOE, núm. 311.

³ Disposición transitoria segunda de la CE.

⁴ Artículo 3 de la CE.

en la educación en Cataluña.

En el ámbito económico, en primer lugar, la sentencia elimina la disposición que exigía que todas las comunidades autónomas hicieran un esfuerzo fiscal similar y reinterpreta el artículo que garantizaba que Cataluña no bajaría posiciones en el ranking de rentas per cápita tras aplicar el mecanismo de solidaridad financiera entre comunidades autónomas. En segundo lugar, la sentencia también libera al Estado del compromiso de invertir en infraestructuras un porcentaje equivalente al peso del PIB catalán en el conjunto del Estado español. En tercer lugar, se limitan las posibilidades para una negociación bilateral entre los gobiernos de Cataluña y España con relación al financiamiento autonómico, puesto que queda supeditado al acuerdo entre todas las comunidades autónomas. En esencia, el Tribunal Constitucional desnaturalizó los límites que el Estatuto preveía para evitar un déficit fiscal excesivo⁵.

Finalmente, la sentencia modifica más bien pocos asuntos en relación con las competencias atribuidas a Cataluña y a la descentralización del poder. Las modificaciones más relevantes son: 1) la eliminación de la descentralización del poder judicial, puesto que se anularon la mayoría de los artículos que preveían la creación y las atribuciones de un Consejo de Justicia de Cataluña como órgano descentralizado del Consejo General del Poder Judicial español, y 2) la eliminación de algunas de las restricciones en relación con la intervención legislativa estatal en las competencias de Cataluña.

En definitiva, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto solamente recortó 14 artículos y reinterpreto 27 artículos más. Esto es, la sentencia afectó alrededor de un 15% del texto estatutario. No obstante, las anulaciones y las reinterpretaciones, a la práctica, desvirtuaron los fundamentos básicos del Estatuto. Con anterioridad a la sentencia del Estatuto se había considerado que Cataluña podía llegar a gozar de determinados beneficios que la sentencia después ha imposibilitado. Es por este motivo que en ocasiones se menciona esta sentencia como el momento en que se rompió el “pacto territorial” en España. En esencia, esta sentencia no solo marcó el límite máximo de autonomía al que podía aspirar Cataluña, sino que además se negaron aquellas prerrogativas que habían garantizado la estabilidad de Cataluña dentro de España.

Además, la sentencia también precluye que en el futuro se negocien aquellos asuntos que han sido anulados por el propio tribunal, pues hacerlo resultaría inconstitucional. Estos límites a la negociación futura juntamente con el ascenso al gobierno español del Partido Popular, que fue el partido que impugnó el Estatuto ante el Tribunal Constitucional, resultó en que la negociación entre el gobierno de Cataluña y el gobierno de España deviniera prácticamente imposible.

⁵ Vintró Castells, J. (2010). Valoració General de la Sentència 31/2010. *Revista Catalana de Dret Públic*, (Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006), 49-63. Y Sol i Ordís, P. (2010). El finançament. *Revista Catalana de Dret Públic*, (Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006), 449-453.

La sentencia del Tribunal Supremo de 2019

El día 14 de octubre de 2019, la sala de lo penal del Tribunal Supremo dictó la sentencia del “procés”. No obstante, este procedimiento es solamente una pieza más de un rompecabezas mayor. En realidad, aún existen procedimientos judiciales paralelos y posibles recursos por parte de los condenados. Aun así, esta sentencia ha marcado un punto de inflexión por la importancia del tribunal que la ha dictado y por su contenido.

Por una parte, el Tribunal Supremo es el máximo tribunal del poder judicial español, por lo que sus sentencias son usadas por los tribunales inferiores para resolver asuntos similares. Por la otra parte, esta sentencia define los límites de algunos derechos fundamentales, como el derecho a la reunión pacífica, y otros principios constitucionales, como la indivisibilidad del territorio nacional.

Los dirigentes políticos independentistas han sido condenados por los siguientes delitos⁶:

- Sedición⁷: Bajo el actual Código Penal no ha habido condenas por delito de sedición anteriores a la sentencia contra el proces, por lo que había dudas sobre si este delito requería o no la presencia de violencia. Por eso, con relación al primero de los requisitos que se exponen a continuación, no estaba claro si era necesaria la presencia de violencia. En la sedición, el tipo penal se caracteriza por requerir 1) un alzamiento público y tumultuario, e 2) impedir por la fuerza o fuera de las vías legales la aplicación de las leyes o de las resoluciones judiciales, entre otros. El tribunal concluye que para el tipo de la sedición no es necesaria la violencia, solamente la fuerza o el uso de vías que no sean legales. Así, el Tribunal Supremo interpreta que durante el 20 de septiembre y el 1 de octubre los manifestantes impidieron de manera hostil y por la fuerza la aplicación de las órdenes judiciales que prohibían el referéndum.
- Desobediencia⁸: Este delito, del que se acusaba algunos miembros del Govern, se fundamenta en no cumplir, entre otras, las resoluciones judiciales. Así, el tipo penal exige que quien sea objeto de este delito 1) sea una autoridad o funcionario público, y 2) se niegue a cumplir las resoluciones judiciales. El Tribunal Constitucional había advertido a los miembros del Govern para que impidieran cualquier iniciativa encaminada a celebrar el referéndum; aun así, el Govern de la Generalitat celebró el referéndum.
- Malversación de caudales públicos⁹: En esencia, la malversación se fundamenta en causar un perjuicio al patrimonio público por haber excedido las facultades que se tenían encomendadas. Por lo tanto, este delito requiere 1) exceder las facultades atribuidas para gestionar un patrimonio público, y 2) causar un perjuicio al patrimonio público. En este sentido, el tribunal interpreta extensivamente este delito, pues condena a parte del Govern de la Generalitat por contrataciones

⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) 459/2019, de 14 de octubre de 2019.

⁷ Artículo 544 y siguientes del Código Penal (en adelante, CP). Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE, núm. 281.

⁸ Artículo 410 y siguientes del CP.

⁹ Artículo 432 y siguientes del CP.

que no fueron finalmente pagadas o por gastos para que expertos internacionales fueran a conocer lo que estaba pasando en Cataluña durante el 1 de octubre.

Cuadro 1 Los dirigentes condenados

Condenado	Delito	Condena
Oriol Junqueras	Sedición concurrente con malversación	13 años de prisión e inhabilitación
Raül Romeva	Sedición concurrente con malversación	12 años de prisión e inhabilitación
Jordi Turull	Sedición concurrente con malversación	12 años de prisión e inhabilitación
Dolors Bassa	Sedición concurrente con malversación	12 años de prisión e inhabilitación
Carme Forcadell	Sedición	11 años y 6 meses de prisión e inhabilitación
Joaquim Forn	Sedición	10 años y 6 meses de prisión e inhabilitación
Josep Rull	Sedición	10 años y 6 meses de prisión e inhabilitación
Jordi Sánchez	Sedición	9 años de prisión e inhabilitación
Jordi Cuixart	Sedición	9 años de prisión e inhabilitación
Santiago Vila	Desobediencia	60.000 € de multa 1 año y 8 meses de inhabilitación
Meritxell Borràs	Desobediencia	60.000 € de multa 1 año y 8 meses de inhabilitación
Carles Mundó	Desobediencia	60.000 € de multa 1 año y 8 meses de inhabilitación

Tribunales que protegen los derechos humanos

En Japón o Estados Unidos la competencia para decidir si una ley es constitucional o no se atribuye a los jueces y tribunales ordinarios, y el Tribunal Supremo, como máximo órgano jurisdiccional también es el máximo garante constitucional. En cambio, en otros lugares, la atribución de garante de la constitución se delega a otros tribunales. En muchos países de tradición jurídica europea encontramos un tribunal especial encargado de interpretar la constitución. Ello sucede en España, donde el tribunal que interpreta la Constitución Española es el Tribunal Constitucional.

Es importante destacar que no todos los derechos recogidos en la Constitución son susceptibles de protección directa ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo¹⁰, solamente lo pueden ser aquellos derechos considerados como fundamentales o libertades públicas¹¹. Algunos ejemplos de derechos fundamentales son el derecho a:

1. la vida y la integridad física
2. la libertad de movimiento, pensamiento y expresión

¹⁰ Artículo 161.1.b. de la CE.

¹¹ Artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE.

3. un juicio justo
4. el sufragio activo y pasivo
5. la reunión pacífica y la asociación

En segundo lugar, sobre la protección de los derechos humanos debe mencionarse también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las sentencias de este tribunal son de obligatorio cumplimiento para los firmantes del Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre los que forma parte España. A grandes rasgos, lo que en España se ha llamado derechos fundamentales y libertades públicas es lo mismo que en el Convenio Europeo de Derechos Humanos llaman derechos humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se creó pocos años después de finalizar la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de proteger los derechos humanos y para evitar que se repitieran las atrocidades ocurridas en Europa durante esa guerra. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no es el único tribunal internacional dedicado a proteger los derechos humanos, aunque sí que es el que mejor funciona y se ha convertido en un referente mundial para la protección de los derechos humanos.

Para el caso concreto de Cataluña, el juicio del “procés” se ha desarrollado con muchas irregularidades. Algunas de las irregularidades que ponen en duda toda la fase de instrucción y juicio son: 1) la vulneración del derecho a la libertad y del derecho de representación política, por haber mantenido a los acusados en prisión preventiva mientras eran parlamentarios; 2) la vulneración del principio de legalidad penal¹² y el derecho de reunión pacífica, por haber interpretado extensivamente el delito de sedición¹³, y 3) el derecho a un juicio con todas las garantías, puesto que se ha interpretado el derecho procesal para evitar que los líderes independentistas fueran juzgados por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña¹⁴.

A todo ello, hay que mencionar un evento que tuvo lugar el 19 de diciembre de 2019. En ese día se dio a conocer la primera violación de derechos fundamentales para uno de los condenados, Oriol Junqueras. Junqueras había sido elegido diputado en el parlamento europeo en junio de 2019, pero no pudo ejercer como tal ni gozar de las inmunidades asociadas al cargo por encontrarse en prisión preventiva. Así, el día 19 de diciembre, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, un tribunal que resuelve cuestiones relacionadas con la normativa de la Unión Europea, resolvió que Junqueras debería de haber gozado de

¹² Artículo 25.1 de la CE. Así lo interpretan Amnistía Internacional e International Trial Watch. Amnistía Internacional. (2019). *España: Análisis de la sentencia del Tribunal Supremo en la causa contra líderes catalanes*. Y International Trial Watch. (2019). *Valoración fáctico-jurídica por parte de observadores internacionales y nacionales de la sentencia condenatoria de autoridades y líderes sociales catalanes (STS 459/2019)*. Barcelona.

¹³ Amnistía Internacional. (2019). *España: Análisis de la sentencia del Tribunal Supremo en la causa contra líderes catalanes*; Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. (2019). *Opinión núm. 6/2019, relativa a Jordi Cuixart I Navarro, Jordi Sanchez I Picanyol y Oriol Junqueras I Vies (España)*; y International Trial Watch. (2019). *Valoración fáctico-jurídica por parte de observadores internacionales y nacionales de la sentencia condenatoria de autoridades y líderes sociales catalanes (STS 459/2019)*. Barcelona.

¹⁴ El Estatuto de Autonomía de Cataluña señala en el artículo 57.2 que el tribunal competente para juzgar a los diputados catalanes es el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña si se produjera el hecho delictivo en Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE núm. 172; Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. (2019). *Opinión núm. 6/2019, relativa a Jordi Cuixart I Navarro, Jordi Sanchez I Picanyol y Oriol Junqueras I vies (España)*; e International Trial Watch. (2019). *Valoración fáctico-jurídica por parte de observadores internacionales y nacionales de la sentencia condenatoria de autoridades y líderes sociales catalanes (STS 459/2019)*. Barcelona.

inmunidad desde junio¹⁵. Es decir, se confirmó que se había vulnerado su derecho a la libertad y su derecho a la participación política. Este pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea deja al Tribunal Supremo en una situación difícil de remediar. Por una parte, el propio Tribunal Supremo habría vulnerado los derechos de Oriol Junqueras al no haber pedido el suplicatorio ante el Parlamento Europeo, lo cual puede ser una causa de nulidad del juicio. Por otra parte, ello no está relacionado con los hechos por los que se juzgó a Junqueras y, además, él ya está condenado en firme e inhabilitado. Oriol Junqueras ya ha presentado el recurso de nulidad del juicio, por lo que el Tribunal Supremo tendrá que estudiar los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, es de esperar que el Tribunal Supremo se ratifique en su condena y la inhabilitación de Oriol Junqueras.

A partir de ahora, la siguiente actuación de los condenados será interponer el recurso al Tribunal Constitucional por la vulneración de los derechos fundamentales anteriormente mencionados. En este sentido, algunas cuestiones ya están llegando al Tribunal Constitucional, por ejemplo, la posible vulneración de derechos al dictar la prisión provisional. En este asunto, si bien el Tribunal Constitucional ha confirmado las resoluciones del Tribunal Supremo, ha habido algunos magistrados que han votado en contra por entender que se habría vulnerado el derecho a la participación política de los líderes independentistas. Estos votos particulares servirán a las defensas para argumentar posteriormente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que durante el juicio del “procés” se han vulnerado los derechos humanos de los condenados. En cualquier caso, todo parece indicar que quien tendrá que decidir sobre el asunto central acerca de la connivencia entre el delito de sedición y el derecho a la reunión pacífica (así como de las demás vulneraciones de derechos durante el juicio) será el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No obstante, estas demandas ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pueden tardarán años en resolverse.

Sobre el cumplimiento de la condena

En España podemos hablar de tres grados penitenciarios más la situación de libertad condicional¹⁶, que se ordenan de mayor control (primer grado) a menor control (libertad condicional) por parte de la administración penitenciaria. De esta suerte, cada uno de los grados se corresponde con un régimen diferenciado. Así, el primer grado corresponde al régimen cerrado y se aplica a aquellos presos peligrosos o que no pueden adaptarse a otros regímenes con menor control.

El régimen ordinario es de aplicación por defecto a los presos preventivos y a los condenados calificados en segundo grado. Este régimen se basa en que los presos deben cumplir la condena mayoritariamente dentro de la prisión, aunque pueden gozar de algunos permisos y participar en las actividades que se llevan

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019 (ECLI: EU: C: 2019: 1115).

¹⁶ La libertad condicional se ha entendido habitualmente como un cuarto grado, aunque desde la reforma del Código Penal de 2015 se ha equiparado a una situación de suspensión de la pena, por lo que, si la libertad condicional es revocada, el tiempo que se haya pasado en libertad condicional no será reducido del cumplimiento de la condena.

a cabo en la cárcel.

El tercer grado se corresponde con el régimen abierto y está pensado para aquellas personas en proceso de reinserción social. Bajo este régimen, los presos pueden salir del centro penitenciario durante la mayor parte del día¹⁷ y durante los fines de semana y festivos¹⁸. El Código Penal español recoge que el Tribunal Supremo podría haber impuesto que los líderes del “procés” no pudieran obtener el tercer grado antes de cumplir la mitad de la condena¹⁹. No obstante, el Tribunal Supremo no hizo uso de esta potestad. Por lo tanto, todos los condenados que se encuentran en prisión pudieron pedir el tercer grado penitenciario de manera inmediata. Asimismo, debido a que el Reglamento Penitenciario exige un mayor estudio sobre aquellos que no hayan cumplido una cuarta parte de la condena²⁰, a la práctica, raramente se otorga el tercer grado a presos que no hayan cumplido este periodo. En la actualidad, todos los líderes del “procés” han sido calificados con el segundo grado. Sin embargo, es posible, aunque no necesariamente cierto, que algunos de los condenados obtengan el tercer grado a lo largo de 2020.

No hay que confundir el tercer grado con la libertad condicional que otorga un menor control por parte del centro penitenciario, la cual se puede obtener tras haber cumplido tres cuartas partes de la condena (en ocasiones solo se requiere haber cumplido dos tercios)²¹. Bajo la libertad condicional, los condenados disfrutaban de libertad siempre que tengan una buena conducta y se cumplan los controles impuestos por la administración penitenciaria.

Maneras de hacer inefectiva la sentencia: Indulto, amnistía y reforma del Código Penal

En los últimos meses se está debatiendo sobre cuál es el mejor instrumento jurídico para evitar que los condenados cumplan íntegramente la dura sentencia condenatoria. A pesar de que las discusiones suelen referirse al indulto y a la amnistía, cabe señalar una tercera alternativa, la reforma de algunos tipos del código penal, especialmente del delito de sedición.

En primer lugar, el indulto es una medida de gracia (como si de un favor se tratase), es decir, se concede por voluntad del Consejo de Ministros mediante la aprobación de un Real Decreto. En esencia, el indulto significa recibir un beneficio para no cumplir la pena. A parte de la existencia de voluntad política para otorgar el indulto, existen dos problemas añadidos. En primer lugar, el indulto debe de pedirse; no obstante, los condenados, en la medida que consideran que sus acciones no fueron delictivas, se niegan a pedirlo. En segundo lugar, el Tribunal Supremo podía haber promovido el indulto si hubiera considerado que las penas eran excesivas. Al no hacerlo, implícitamente, el Tribunal Supremo entendió que las penas son acordes a los hechos delictivos, lo cual podría llegar a influir en una futura decisión sobre el indulto.

¹⁷ Artículo 86 del Reglamento Penitenciario. Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. BOE núm. 40.

¹⁸ Artículo 87 del Reglamento penitenciario.

¹⁹ Artículo 36.2 del CP.

²⁰ Artículo 104.3 del Reglamento Penitenciario.

²¹ Artículo 90 del CP.

En segundo lugar, la amnistía revoca la responsabilidad penal, por lo que se dejan de considerar delito los hechos por los que se condenó. La amnistía es una posibilidad mucho más remota, entre otros, porque la última vez que se produjo una amnistía en España fue en 1977²², durante la transición, antes de aprobarse la Constitución. Ello significa que el encaje de una amnistía en la Constitución Española se encuentra aún en debate. En todo caso, puesto que la creación de los delitos debe hacerse por ley orgánica, parece imprescindible también que una eventual ley de amnistía deba aprobarse mediante ley orgánica, es decir, por una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. En estos momentos, para que hubiera una mayoría absoluta en el Congreso al menos uno de los dos grandes partidos (PSOE o PP) debería votar a favor, una circunstancia que parece difícil de conseguir.

Finalmente, una opción parecida a la amnistía es la reforma del Código Penal para modificar todos o algunos de los delitos por los que ha condenado el Tribunal Supremo. Esta reforma del Código Penal puede considerarse como la mejor alternativa, pues tiene efectos retroactivos. Es decir, en derecho penal, si la nueva ley es más beneficiosa, la condena a los líderes independentistas podría revisarse. No obstante, la mayoría parlamentaria para reformar el Código Penal también es de mayoría absoluta, por lo que parece difícil que ocurra si no hay un acuerdo político con alguno de los grandes partidos.

La respuesta ciudadana

Tras el anuncio de la sentencia contra los líderes del “procés”, la ciudadanía se impregnó del sentimiento de injusticia (más del 75% de los catalanes opinaba que la sentencia era injusta²³) y percibió que las manifestaciones pacíficas que se habían llevado a cabo desde 2010 habían sido en vano. Asimismo, los partidos políticos independentistas habían anunciado en numerosas ocasiones que debía esperarse a la sentencia para tomar acción. Ello resultó en un sentimiento generalizado de indignación tras la sentencia del Tribunal Supremo lo que, junto con la inacción por parte de los partidos políticos independentistas y de las asociaciones civiles independentistas ANC y Òmnium Cultural, llevó a una parte de la sociedad catalana a autoorganizarse en protestas contra la sentencia.

La respuesta a la sentencia se inició con acciones de carácter autoorganizativo que dieron lugar a la paralización parcial del aeropuerto de Barcelona el día 14 de octubre, numerosos disturbios en algunas grandes ciudades catalanas y cortes de carreteras en los días posteriores. Estos disturbios se redujeron tras las llamadas a la calma hechas por el gobierno catalán y los líderes condenados. El descontento popular se encauzó, de nuevo, mediante manifestaciones de carácter pacífico, por ejemplo, las manifestaciones del 18 y 25 de octubre. No obstante, la autoorganización ciudadana ha seguido promoviendo actuaciones más contundentes de manera eventual. Ejemplos de estas actuaciones son el corte fronterizo y de numerosas carreteras entre el 11 y el 13 de noviembre, la manifestación y los disturbios del 18 de diciembre coincidiendo con la celebración del partido de fútbol Barça-Madrid, los disturbios tras la inhabilitación del presidente de la Generalitat de Catalunya Joaquim Torra el 27 de enero de 2020 o el corte diario que

²² Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. BOE núm. 248.

²³ Centre d'Estudis d'Opinió. (2019). *Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019.*

los vecinos de Barcelona realizan en una de las principales avenidas de la ciudad, la Avenida Meridiana. Así, podemos prever que la ciudadanía continuará con las manifestaciones pacíficas generalizadas, pero con eventuales disturbios o respuestas más contundentes en fechas señaladas o en momentos en los que se incremente la represión contra los líderes o los ciudadanos de Cataluña.

El referéndum como solución

El derecho internacional público reconoce el principio de integridad territorial del Estado²⁴. En breves palabras, el principio de integridad territorial está formulado principalmente para proteger a los Estados frente a posibles amenazas externas²⁵; no obstante, también se ha usado para garantizar la unidad nacional y evitar la división territorial de los Estados.

Existe una excepción notable al principio de integridad territorial, este es el derecho a la autodeterminación de los pueblos²⁶. El derecho a la autodeterminación pertenece a todos los pueblos y se encuentra recogido en multitud de tratados internacionales²⁷. Este derecho garantiza que los pueblos puedan elegir su forma de gobierno. El derecho a la autodeterminación se desarrolló especialmente entre las décadas de 1940 y 1970 en múltiples resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas²⁸. De las resoluciones de las Naciones Unidas sobre la autodeterminación podemos concluir que no se equipara el derecho a la autodeterminación con la secesión, sino que existen dos tipos de autodeterminación: la interna y la externa. La autodeterminación interna, o autogobierno, equivale a ejercer la participación política y la representación institucional de un pueblo en el marco de un Estado existente. La autodeterminación externa, o derecho a la secesión, en cambio, se ha limitado habitualmente a aquellos pueblos que están sometidos a colonialismo o situaciones injustificadas de represión, no representatividad, dominación, explotación o similares.

Sin embargo, la práctica internacional es mucho más diversa. Ha habido numerosas independencias a lo largo de la historia. Tradicionalmente, la independencia se alcanzaba tras un conflicto armado más o menos intenso entre el territorio que ejercía la soberanía y la parte que quería independizarse, o tras un acuerdo de paz entre varios Estados en conflicto. Si bien no era un requisito imprescindible, la aparición de un conflicto armado se encontraba habitualmente ligado a la secesión de los Estados. No obstante, esta condición empieza a matizarse durante el siglo XX, especialmente de la mano de la Unión Soviética, la

²⁴ Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1945.

²⁵ Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁶ Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁷ Entre los tratados más relevantes que recogen el derecho a la libre determinación de los pueblos se encuentra la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 1 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 1. Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. UNTS 999, p. 171.

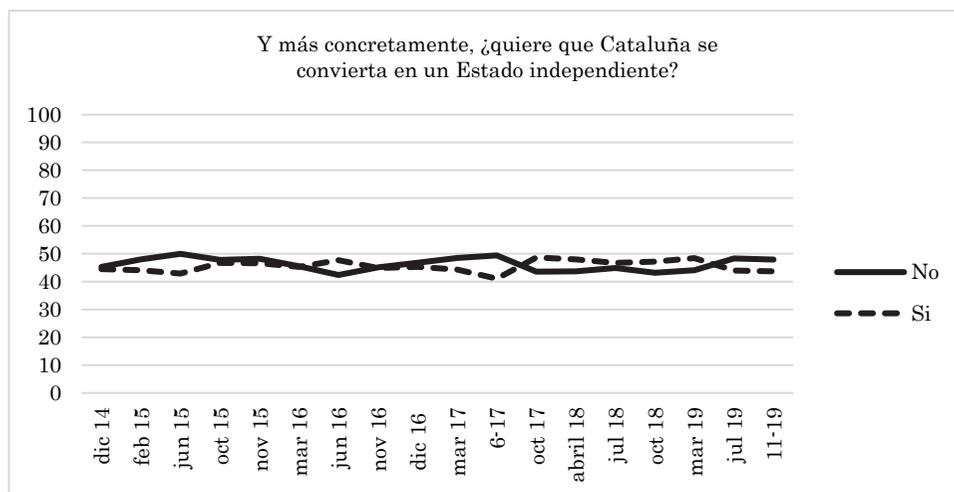
²⁸ La más relevante es probablemente la resolución 2625 de la Asamblea de las Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

cual reconoció el derecho a la autodeterminación de sus pueblos. En este contexto empieza a cobrar importancia la idea de que la celebración de un referéndum es una de las soluciones para resolver la autodeterminación de los pueblos y la secesión de los territorios sin tener que recurrir a conflictos armados. Lo cierto es que podemos encontrar ejemplos recientes de secesiones con origen tanto en guerras (por ejemplo, Eritrea), en referéndums (por ejemplo, Sudán del Sur, Montenegro o Eslovenia) o en declaraciones unilaterales de independencia (por ejemplo, Kosovo)²⁹.

En las últimas décadas parece estar creciendo la disonancia entre los textos normativos sobre la autodeterminación, cuyas bases se formularon antes de los años 70, y su puesta en práctica que, como cualquier derecho, ha evolucionado con el paso del tiempo³⁰. Así, la frontera entre el principio de integridad territorial y el derecho a la autodeterminación se encuentra en una zona gris cada vez más difícil de definir.

Para el caso del conflicto territorial entre Cataluña y España, la falta de acuerdo estratégico dentro del independentismo catalán a veces eclipsa el problema mayor de falta de un rumbo entre los partidarios del unionismo. Ejemplo de ello es el ascenso y descenso de Ciudadanos, el rápido crecimiento de VOX, los apoyos volátiles al PP y los bandazos ideológicos del PSOE y PODEMOS. Así, si bien las últimas encuestas informan que frente a la dicotomía entre una Cataluña independiente y una Cataluña dentro de España el independentismo ya no es mayoritario; si añadimos complejidad a la pregunta, se observa un unionismo fragmentado entre los que prefieren mantener el Estado de las autonomías y los que quieren un

Gráfico 1 Evolución de los independentistas



Fuente: Centre d'Estudis d'Opinió. (2019). *Baròmetre d'Opinió Política. 3a onada 2019*.

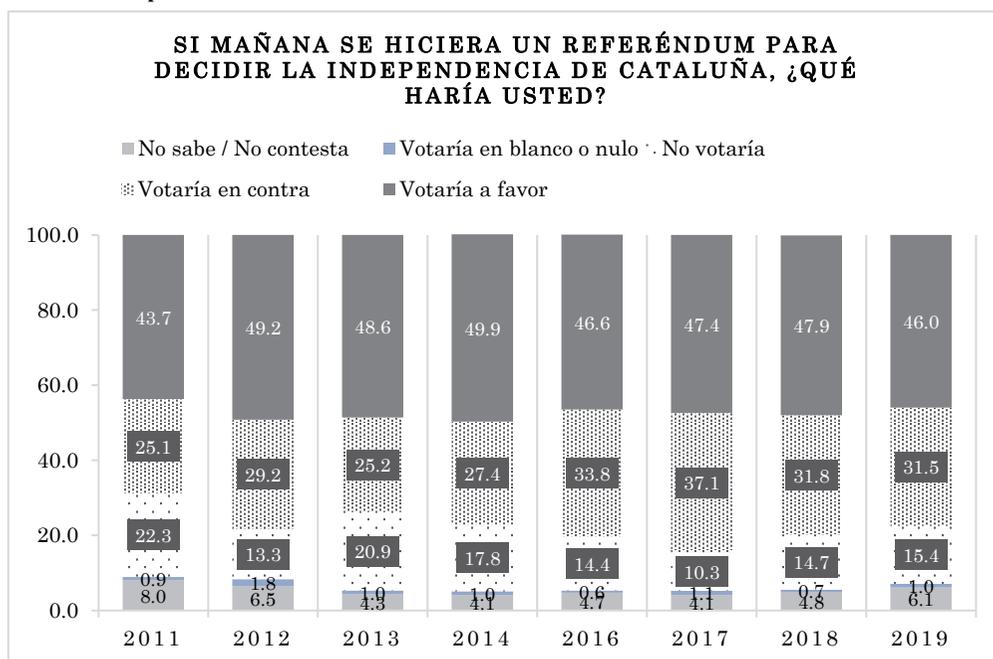
²⁹ Es habitual encontrar la combinación consecutiva de varios de estos métodos para alcanzar la secesión, siendo la declaración de independencia el anuncio formal de independencia tras una guerra y/o un referéndum.

³⁰ Esta idea está recogida en el informe del anterior experto independiente de las Naciones Unidas sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo. de Zayas, A. (2018). *Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order*.

Estado federal³¹.

En cualquier caso, hay varios motivos para considerar que la celebración de un referéndum de autodeterminación es la solución más adecuada para resolver el conflicto territorial entre Cataluña y España. En primer lugar, el apoyo a la celebración de un referéndum en Cataluña es muy mayoritario, del 70.8%³². Ello contrasta con menos del 30% de los españoles que creen que deba celebrarse dicho referéndum. No obstante, si este referéndum fuera un referéndum legal y acordado en el que Cataluña decidiera independizarse, aproximadamente la mitad de los españoles (48.2%) aceptaría el resultado, mientras que solo un 44.3% no lo aceptaría. En Cataluña, la cifra de quienes aceptarían el resultado es de más del 81.3%³³. A pesar de esto, el Gobierno de España difícilmente aceptará la celebración de un referéndum en Cataluña mientras las proyecciones sobre el resultado sigan dando una victoria de más de 15 puntos a favor de la independencia como consecuencia de la desmovilización del electorado unionista³⁴.

Gráfico 3 Respuesta a un referéndum



Fuente: Institut de Ciències Polítiques i Socials. (2019). *Sondeo de Opinió ICPS*.

En segundo lugar, los partidos políticos favorables al “procés” han articulado un discurso que enfatiza la necesidad de llegar a la independencia mediante métodos pacíficos y democráticos, lo cual hace inviable la posibilidad de que aparezca un conflicto civil. Este discurso, además, ha resultado en que se haya creado

³¹ Centre d’Estudis d’Opinió. (2019). *Baròmetre d’Opinió Política. 3a onada 2019*.

³² Centre d’Estudis d’Opinió. (2019). *Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019*.

³³ Centre d’Estudis d’Opinió. (2019). *Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019*.

³⁴ Institut de Ciències Polítiques i Socials. (2019). *Sondeo de Opinió ICPS*.

una “especie” de cultura del referéndum en Cataluña. Ello se observa en las diferentes iniciativas recientes para avanzar hacia una Cataluña independiente:

- Consultas municipales entre 2009 y 2011 que se iniciaron en el municipio de Arenys de Munt y se extendieron por gran parte de Cataluña. Fueron organizadas por asociaciones civiles y promovidas por partidos políticos a título privado.
- Consulta de 9 de noviembre de 2014, la cual fue organizada por varias entidades privadas (ANC y Òmnium Cultural, entre otras) con el apoyo de numerosas instituciones de Cataluña, incluida la Generalitat. En este caso, la consulta se hizo a toda la población de Cataluña mayor de 16 años.
- Referéndum de 1 octubre de 2017, cuya organización dependió de la Generalitat de Catalunya con el apoyo logístico de ciudadanos privados. En este caso, los consultados fueron todos los catalanes mayores de 18 años.

Como puede comprobarse, la implicación de la Generalitat de Catalunya en la organización de las consultas y el referéndum ha sido cada vez mayor. Además, cabe añadir que todas las elecciones en Cataluña desde 2012 se han centrado en el debate sobre si se quiere o no la independencia.

Finalmente, debido a la idea inherente en la sociedad catalana de que la solución al conflicto debe ser democrática, cualquier solución que no pase por un referéndum no podrá ser una solución de consenso y, por lo tanto, efectiva. Además, este referéndum debe ser capaz de resolver los tres factores de la desafección catalana. Es decir, debe reconocer a Cataluña un estatus regional diferenciado (factor histórico), debe garantizar la protección de la lengua y la cultura catalanas (factor identitario) y debe asegurar una distribución regional de los recursos económicos más justa entre las regiones españolas (factor económico). Así, una solución que pase solamente por acuerdos parciales, como un nuevo acuerdo de financiamiento interregional, será incapaz de resolver el conflicto existente. En esencia, el conflicto solamente podrá resolverse, o bien con un referéndum de autodeterminación, o bien con un acuerdo entre los principales partidos políticos españoles y catalanes refrendado por la ciudadanía catalana.

Apuntes finales

Atendiendo a la evolución reciente de la política española, el nuevo Gobierno de España seguramente será incapaz de ofrecer una solución que pueda resolver todos los focos de tensión con Cataluña, por lo que el conflicto no parece que vaya a solucionarse en el corto o medio plazo. No obstante, surgen numerosas incógnitas sobre el futuro próximo de España. En el ámbito político habrá que esperar para saber si el nuevo gobierno del PSOE y PODEMOS será capaz de ofrecer una solución que aplaque el conflicto en Cataluña; si el giro estratégico de ERC hacia un mayor realismo servirá para frenar la represión contra los líderes independentistas y para reconocer el derecho a la autodeterminación de Cataluña, y si la eventual celebración de un referéndum de autodeterminación en Cataluña abrirá la puerta para que las demás comunidades autónomas con identidad propia como Valencia, País Vasco, Galicia o las Islas Baleares

también pidan celebrar referéndums de autodeterminación.

Además, teniendo en cuenta que el juicio a los líderes del “procés” recae sobre un asunto nuevo, pues no se había juzgado nada similar anteriormente en España, deberemos estar atentos a cómo el Tribunal Supremo responderá a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que declara violados algunos derechos de Oriol Junqueras y si las sentencias del Tribunal Constitucional y los tribunales internacionales confirmarán la violación de los derechos humanos en el juicio contra el “procés”.

Bibliografía:

- Amnistía Internacional. (2019). *España: Análisis de la sentencia del Tribunal Supremo en la causa contra líderes catalanes*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. UNTS 999, p. 171.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- Centre d'Estudis d'Opinió. (2019). *Baròmetre d'Opinió Política. 3a onada 2019*.
- Centre d'Estudis d'Opinió. (2019). *Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019*.
- Constitución Española. Congreso de los Diputados. BOE, núm. 311.
- de Zayas, A. (2018). *Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order*.
- Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. (2019). *Opinión núm. 6/2019, relativa a Jordi Cuixart i Navarro, Jordi Sanchez i Picanyol y Oriol Junqueras i Vies (España)*.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE, núm. 281.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE núm. 172.
- Institut de Ciències Polítiques i Socials. (2019). *Sondeo de Opinión ICPS*.
- International Trial Watch. (2019). *Valoración fáctico-jurídica por parte de observadores internacionales y nacionales de la sentencia condenatoria de autoridades y líderes sociales catalanes (STS 459/2019)*. Barcelona.
- Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1945.
- Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. BOE núm. 40.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 31/2010, de 28 de junio de 2010.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019 (ECLI: EU: C: 2019: 1115).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) 459/2019, de 14 de octubre de 2019.

- Sol i Ordis, P. (2010). El finançament. *Revista Catalana de Dret Públic*, (Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006), 449-453.
- Vintró Castells, J. (2010). Valoració General de la Sentència 31/2010. *Revista Catalana de Dret Públic*, (Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006), 49-63.