

Electiones autonómicas en Cataluña: preguntas y respuestas

1. Aunque la Constitución española habla de Comunidades Autónomas, y distingue entre regiones y nacionalidades de España (artículo 2), utilizaremos aquí el término "regional" con el mismo sentido unificador en que lo usa, por ejemplo, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, a cuya Cámara de las Regiones pertenecen, entre otros representantes de las Regiones españolas, los del Parlamento catalán (<http://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/County.aspx?id=6>).

2. <http://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/telec/ref/req78/r22.htm>.

3. Aprobado por Ley Orgánica 6/2006, el texto está disponible en varias lenguas en <https://www.parlament.cat/web/documentacio/estatut/text-aprovat/index.html>.

4. Cuyos resultados oficiales pueden consultarse en <https://www.parlament.cat/document/composicio/150360.pdf>, y que produjeron gobiernos siempre formados por partidos nacionalistas, sea con fórmulas de gobiernos monocolors (1980-2003, y 2010-2017), sea en coalición con formaciones de izquierda (2003-2010)

5. Salvo error: once en el País Vasco, diez en Andalucía, Galicia y Madrid; y nueve en las otras doce Comunidades Autónomas españolas, que (junto con la de Madrid) las celebran en la misma fecha, al igual que las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

6. De hecho, los partidos que formaban la mayoría y han impulsado todo el proceso no alcanzaron, en las últimas elecciones regionales, el 50 % de los votos, quedándose en un 47'8 %. Pese a lo cual, y gracias a un sistema electoral que favorece a las provincias menos pobladas (y con mayor peso del nacionalismo), lograron un 53'3 % de escaños: véase <https://www.parlament.cat/document/composicio/150360.pdf>.

Indudablemente, las elecciones autonómicas catalanas convocadas para el día 21 de diciembre suscitan una atención especial no sólo en España, sino también fuera de ella, debido a las excepcionales circunstancias que las rodean. Por consiguiente, parece oportuno precisar algunas de las cuestiones que en ellas se plantean y que afectan fundamentalmente (1) al alcance y la significación misma de las elecciones; (2) a esas excepcionales circunstancias en que han sido convocadas; y (3) a las fuerzas políticas en liza.

1. EL ALCANCE DE LAS ELECCIONES: ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO EL 21 DE DICIEMBRE? ELECCIONES REGIONALES, ESTADO DE DERECHO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

La cuestión puede parecer innecesaria, pero lamentablemente no lo es. Y aquí radica precisamente buena parte del problema, porque en algunos sectores de la opinión pública parece existir una cierta confusión a este respecto.

El 21 de diciembre se celebrarán en Cataluña unas elecciones autonómicas (regionales[1]). Concretamente, las duodécimas desde que la inmensa mayoría de los españoles (y, claro está, de los catalanes) aprobaron la Constitución de 1978. Una Constitución que, de hecho, recibió más votos (tanto en términos absolutos como porcentuales) en Cataluña que en Madrid[2].

Por tanto, el 21 de diciembre los ciudadanos catalanes (que son los españoles residentes en Cataluña: artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en adelante EAC[3]) han de elegir a los miembros de su Parlamento autonómico, para que ejerzan sus poderes "de acuerdo con lo establecido en el... Estatuto y la Constitución" (artículo 2.4 EAC). Ése, y no otro, es el propósito de las elecciones autonómicas o regionales, en España y fuera de ella. Así lo confirman, desde 1980, las once elecciones catalanas

anteriores[4] y otras ciento cincuenta celebradas en las demás Comunidades Autónomas españolas[5]... o las que tienen lugar continuamente en el resto de Europa, y fuera de ella. Al margen de cuál sea el contexto político o constitucional, lo que está en juego en las elecciones regionales (autonómicas o estatales, en su caso) en Cataluña, Córcega, Véneto, Baviera, Escocia, Flandes o Carintia es la composición de sus respectivos Parlamentos y, en función de los resultados, la configuración de sus Gobiernos. Gobiernos que, nadie lo duda, en todo caso han de someterse al orden constitucional vigente.

Por eso, no tiene sentido preguntar si el Gobierno español "reconocerá" los resultados de estas elecciones: naturalmente lo hará, como ha hecho siempre. Por convicción democrática, y por respeto a la noción del Estado de Derecho vigente en España, y en Europa. Ahora bien: ¿por qué algunos, y en particular quienes apoyan al destituido Gobierno catalán, lo ponen en duda?

La respuesta es obvia: por interés. Porque ese Gobierno hoy destituido, y la mayoría que lo respaldaba ("manufacturada" o "fabricada", en términos de A. Lijphart, por el sistema electoral[6]), habían emprendido de manera plenamente consciente una vía de ruptura expresa y unilateral con el ordenamiento jurídico vigente, en España y en la propia Cataluña. Una vía que, como era obvio para

todos pero se quiso ocultar a los ciudadanos, sólo podía conducir a una crisis política, constitucional y sistémica como la actual. Y eso hoy como ayer, aquí o fuera de aquí, no es aceptable, como han reconocido todas las autoridades en Europa y fuera de ella. De ahí el interés de quienes apoyaron esa vía en generar confusión, mezclando conceptos claramente diferenciados en todo el mundo.

Dicho en otros términos: cuando esa mayoría ("fabricada") afirmó expresamente su voluntad de abrir "un proceso constituyente" para la "creación de un estado catalán independiente en forma de república", añadiendo que en dicho proceso "no se supeditará a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional" [7], estaba declarando su decisión de incumplir no sólo la Constitución aprobada por el Parlamento y los ciudadanos españoles, sino también -y al mismo tiempo- el Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlamento y los ciudadanos de Cataluña.

De esta forma, la mayoría del Parlamento regional se arrogaba el poder de ignorar, y subvertir, el Derecho vigente en España y en Cataluña. Algo directamente incompatible con la noción de Estado de Derecho, básica en la Europa contemporánea. Y que sólo podría legitimarse políticamente, según los postulados de la teoría constitucional unánimemente admitida en el mundo civilizado, modificando las reglas vigentes: la Constitución y el Estatuto.

La Constitución española (en adelante, CE), a diferencia de otras igualmente democráticas como las de Francia, Italia o Alemania, puede reformarse íntegramente, sin exclusión de ninguna de sus partes. Pero, como ocurre en la práctica totalidad de las Constituciones democráticas, tal reforma exige un procedimiento complicado (básicamente, mayorías cualificadas), que refuerza formalmente su supremacía sustancial. Un procedimiento que, en España, pueden iniciar varios sujetos, y entre ellos los Parlamentos o Gobiernos autonómicos (arts. 166 y 87.2 CE). Pero que, naturalmente, ni el Gobierno ni el Parlamento catalán han intentado nunca iniciar.

Del mismo modo, el Estatuto catalán también puede reformarse mediante una mayoría cualificada... que los promotores de este proceso tampoco tenían. Por eso, una mayoría insuficiente para reformar el Estatuto regional, y que podía -pero no quería- intentar al menos la reforma de la Constitución decidió, pura y simplemente, afirmar que no estaba sometida al Derecho vigente. Así liberado de ataduras, legibus solutus, el Gobierno catalán -y la mayoría "fabricada" que lo apoyaba- decidieron emprender una huida hacia adelante, incumpliendo sistemáticamente todas las resoluciones dictadas por los Tribunales existentes, desde el Constitucional a los del Poder Judicial ordinario[8].

De ahí que quienes suscitan dudas sobre el significado de estas elecciones y el reconocimiento de sus resultados plantean, en realidad, un doble engaño. Primero, al atribuir a las elecciones regionales un valor que, evidentemente, no tienen, convirtiéndolas en un plebiscito sobre la vigencia de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Y segundo, al falsear las propias reglas del juego que dicen jugar, convirtiendo una minoría de votos populares en mayoría plebiscitaria. Dicho en pocas palabras: una minoría de electores ha permitido a una mayoría ("fabricada" por el sistema electoral) no sólo gobernar (que es lo que podía hacer), sino proclamar que no tiene límites, y que por lo tanto puede legítimamente vulnerar la Constitución, el Estatuto y el resto de las leyes. Y eso es exactamente lo que hizo esa mayoría al aprobar, el 27 de octubre, una resolución parlamentaria por la que se constituía "la República catalana, como estado independiente y soberano", al tiempo que afirmaba una "voluntad de abrir negociaciones con el Estado español, sin condiciones previas... necesariamente en pie de igualdad", y se instaba a "la comunidad internacional" a reconocer esta realidad[9].

2. LAS EXCEPCIONALES CIRCUNSTANCIAS DE LA CONVOCATORIA DE ELECCIONES

Naturalmente, ningún Estado democrático mínimamente serio admitiría las sucesivas quiebras de la legalidad que culminaron con esa declaración de un Parlamento regional que, con esa escueta (y

7. Resolución I/XI, adoptada el 27 de septiembre de 2015, puntos 1 y 6; disponible en varias lenguas en <https://www.parlament.cat/web/documentacio/altres-versions/resolucions-versions/index.html>.

8. Como afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia (114/2017, de 17 de octubre) sobre la Ley catalana del referéndum, "un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad mercedora de acatamiento" (véase <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2017-12206.pdf>, Fundamento 5.d; una referencia de prensa, en inglés y francés, puede encontrarse en <https://www.tribunalconstitucional.es/es/en/prensa/Paginas/default.aspx>; y <https://www.tribunalconstitucional.es/fr/prensa/Paginas/default.aspx>, respectivamente).

9. Véase el Diario de Sesiones del Parlamento (https://www.parlament.cat/document/dspc/238145.pdf), páginas 28-29. La resolución fue aceptada con el voto favorable de esa mayoría parlamentaria "fabricada" y con la oposición de todos los demás grupos, que habían recibido la mayoría de los votos electorales. De hecho, los diputados populares, socialistas y liberales se ausentaron de la votación, por entender que vulneraba el ordenamiento y había sido prohibida por el Tribunal Constitucional; mientras que la izquierda radical nucleada en torno a Podemos y formaciones afines votó en contra.

“artificial”) mayoría declaró su propia soberanía, negando la validez del Derecho vigente (incluso el anteriormente adoptado por él mismo). Una situación excepcional que lógicamente ha provocado consecuencias también excepcionales, que han afectado a la convocatoria a través de dos tipos de medidas de distinta naturaleza: (a) unas, estrictamente políticas; (b) otras, estrictamente judiciales (aunque tengan evidentes repercusiones políticas).

a) En el ámbito político, el Gobierno español decidió activar el procedimiento de coerción federal previsto en el artículo 155 CE. Un mecanismo que “si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan”, permite al Gobierno –con la aprobación del Senado– “adoptar las medidas necesarias para obligar[la] al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones”. Y que procede directamente del previsto en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, asemejándose a otros existentes en diversos Estados federales o descentralizados para supuestos de colisión entre el poder central y las entidades territoriales[10]. A tal fin, y ampliamente apoyado por una opinión pública que en el conjunto del país (aunque no en Cataluña) venía reclamando ya una respuesta al desafío de las instituciones catalanas[11], el Gobierno presentó al Senado una propuesta que obtuvo un respaldo muy mayoritario gracias al respaldo de populares (PP), socialistas (PSOE), liberales (C’s) y otras formaciones de carácter nacionalista o regionalista (canarios, navarros y asturianos). En total, 214 votos a favor, 47 en contra y una abstención: un apoyo superior al 80 % de la Cámara.

Con tal respaldo, el Gobierno decidió sustituir a los responsables de la situación anteriormente descrita: todo el Gobierno autonómico fue destituido, pasando sus competencias provisionalmente al Gobierno estatal (direct rule), mientras que el Parlamento catalán fue disuelto, convocándose las presentes elecciones del 21 de diciembre. Se consideró que la aceptación de esta convocatoria y la participación en estas elecciones, celebradas conforme a la legislación electoral vigente en Cataluña y en España[12], implicaba de facto

el reconocimiento de dicha legalidad por parte de quienes habían proclamado (sin ningún éxito, dicho sea de paso) una república independiente. A partir de ahí, el (nuevo) Parlamento autonómico catalán deberá, sea cual sea su composición, reasumir sus funciones dentro del marco constitucional y legal vigente.

(b) Casi simultáneamente, pero por vías completamente diferenciadas (como corresponde a un Estado donde los Tribunales del Poder Judicial son “independientes... y sometidos únicamente al imperio de la ley”: art. 117.1 CE), varios procedimientos judiciales confluyeron en sus efectos. Algunos habían sido iniciados de oficio; otros, a raíz de demandas; unos, antes del referéndum ilegal de octubre; otros, tras la declaración de independencia. Ninguno, obviamente, tenía por objeto las creencias independentistas. Todos, por el contrario, se centraban en actuaciones concretas, contrarias al Derecho vigente.

En algunos casos, los procedimientos respondían a actuaciones que, por exceder manifiestamente las competencias de las autoridades regionales, llevaban a cuestionar la utilización al servicio de fines ilícitos de todos los medios (humanos, materiales, organizativos...) a su disposición, pudiendo incurrir en diversos delitos (desde sedición a malversación de fondos públicos) que comportan un abuso de poder por parte de quien está obligado a actuar conforme a la ley.

Por su parte, otros procedimientos surgieron a raíz de hechos distintos, aunque relacionados y, en particular, relativos a la preparación del referéndum del 1 de octubre. Ha de recordarse que éste había sido suspendido con carácter preventivo por el Tribunal Constitucional el 7 de septiembre, pero también que tal suspensión no fue aceptada por las autoridades catalanas, siguiendo su declarada voluntad de no someterse a dicho Tribunal.

En consecuencia, y a fin de hacer efectiva tal suspensión, un juez de Barcelona ordenó una serie de registros y actuaciones[13]. En el curso de una de ellas, el día 20 de septiembre (y antes, por tanto,

10. Sobre la previsión y, en su caso, la utilización de este mecanismo en el Derecho comparado (incluyendo, en ocasiones, el uso de la fuerza armada), puede verse –en español– el trabajo de G. Gómez Orfanel, quien examina los casos norteamericano, argentino (art. 75.31 Const.), brasileño (art. 34), italiano (art. 126) austriaco (art. 100), y alemán (art. 48 de la C. de Weimar, o el vigente art. 37 de la Ley Fundamental: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=766&path%5B%5D=821>). Cabe añadir aquí, en un contexto constitucional muy distinto, la Direct rule impuesta por el Gobierno británico de Tony Blair (que suspendió la Asamblea regional de Irlanda del Norte entre 2002 y 2006: <https://www.theguardian.com/world/2002/oct/14/qanda-northernireland>), y que hoy vuelve a plantearse, con notables matices (<http://www.bbc.com/news/uk-40462749>).

11. Véanse los sondeos publicados, ya antes de la respuesta gubernamental, por medios tan distintos como La Sexta (canal de televisión próximo a la izquierda: http://www.lasexta.com/noticias/nacional/el-633-de-espanoles-creen-que-rajoy-debe-aplicar-el-155-para-que-el-estado-tome-el-control-de-cataluna_2017102159eb-20f30cf28f8922ea7b7.html) o El Mundo (segundo periódico español, de posiciones liberales: <http://www.elmundo.es/opinion/2017/09/11/59f4dd4fc47412a678b45b5.html>).

12. Curiosamente, aunque todas las Comunidades Autónomas españolas tienen competencia para adoptar sus propias normas electorales, Cataluña es la única que ha sido incapaz de hacerlo, por lo que sus elecciones regionales se rigen casi íntegramente por la ley electoral española.

13. https://elpais.com/cciava/2017/09/20/catalunya/1505885372_273143.html.

del 1 de octubre) una multitud rodeó un edificio público donde, por orden judicial, tenía lugar un registro policial. Ante la inacción de la policía catalana (dependiente del Gobierno autonómico), esa multitud impidió salir del edificio a los agentes (que estuvieron asediados durante 19 horas, hasta la mañana siguiente) y a la funcionaria judicial, que tuvo que salir saltando desde la azotea del edificio sitiado al contiguo, en el que había un teatro, y mezclándose con el público que salía del mismo. Además, varios vehículos policiales fueron inmovilizados, atacados y quemados, sustrayéndose las armas y efectos que en ellos se guardaban... Todo ello, según el relato judicial, mientras los dos principales dirigentes de las organizaciones promotoras de esta y otras movilizaciones –estrechamente vinculadas a los dirigentes del Gobierno y de la mayoría parlamentaria- llamaban, subidos incluso sobre los vehículos policiales, a mantener esa situación, lo que provocó su detención y prisión provisional en calidad de promotores de estos hechos[14].

14. El texto completo de la resolución judicial, en https://www.economidigital.es/uploads/s1/52/85/35/2/sanchez_cuixart.pdf.

15. También disponible en <https://ep00.epimg.net/descargables/2017/12/04/6b55476a43f9dc390d0d85e052dc7054.pdf>. Como es sabido, permanecen en prisión, además de los dos citados promotores de la movilización violenta del 20 de septiembre, el destituido Vicepresidente del Gobierno catalán y el responsable de su policía, que no intervino pese a los requerimientos que se le hicieron para que facilitara la salida de los agentes sitiados. Y, como es igualmente notorio, el también destituido Presidente escapó a la acción de la justicia, y permanece en Bélgica, acompañado de otros miembros de su gobierno que –de haber permanecido en España– seguramente estarían ya en libertad, como ocurre con sus antiguos compañeros de gabinete.

16. Aunque en grados y formas distintos: las tres grandes formaciones estatales (Ciudadanos, Socialistas y Populares) sumaron más del 39%; la coalición de extrema izquierda no explícitamente independentista logró cerca del 9%; y una candidatura nacionalista moderada no obtuvo representación con su 2,5%.

17. Véase supra, la nota núm. 3.

término, los tribunales han actuado judicialmente privando provisionalmente de libertad a algunos líderes políticos, que sin embargo, en tanto no sean condenados, pueden ser candidatos... al igual que el anterior Presidente, cuya situación no ha podido ser revisada por el Juez debido a su huida de España.

3. LAS FUERZAS POLÍTICAS EN LIZA

Así las cosas, los sondeos conocidos durante los primeros días de la campaña no permiten augurar grandes cambios en la relación entre los dos bloques: el equilibrio registrado en las elecciones de 2015 (circa un 48 % de votos para las formaciones independentistas; y algo más del 50 % para las que se opusieron al mismo[16]) parece mantenerse a grandes rasgos.

Ello no obstante, las candidaturas en liza sí han sufrido modificaciones. Sobre todo, en el lado independentista, donde en 2015 una gran coalición (Junts pel Sí, Juntos por el Sí) logró una holgada mayoría relativa reuniendo a los sectores independentistas herederos de las formaciones nacionalistas tradicionalmente presentes –y gobernantes- en Cataluña desde 1980: la coalición Convergència i Uniò (sin los citados sectores más moderados, que no obtuvieron representación) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Junto a ella, la mayoría parlamentaria independentista se completaba con una formación radicalmente antisistema: la Candidatura d'Unitat Popular, CUP)[17].

En el proceso actual, esa gran coalición independentista se ha roto en dos candidaturas, lo que podría reducir la prima mayoritaria derivada del sistema electoral. De una parte, ERC aspira, por primera vez desde 1980, a convertirse en fuerza mayoritaria, como anuncian los sondeos desde hace muchos meses: Por otra, el huido ex Presidente Puigdemont lidera, desde Bruselas, una agregación de sectores procedentes principalmente –pero no sólo- de la antigua CiU que, con el nombre Junts per Catalunya (Juntos por Cataluña), intenta –al parecer, con notable éxito- disputar a ERC una primacía que hasta hace pocas semanas parecía indiscutible. La CUP, con expectativas a la baja, sigue siendo la tercera pata de este bloque.

Entre los partidos no independentistas, siempre según los sondeos, el que en 2015 consiguió erigirse como opción mayoritaria (Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, C's) parece reforzar su posición, a costa principalmente de un Partido Popular (PP) que podría seguir su senda descendente[18]. Mientras, el Partido Socialista (PSC-PSOE), de la mano de sectores nacionalistas moderados que ha incorporado a sus listas, parece iniciar su recuperación, acabando con el pronunciado declive que en poco más de diez años le llevó desde el 31 % de los votos (2003) hasta el 12 % (2015).

El panorama se completa con la coalición de izquierdas (en 2015, Cataluña sí que puede, CSQEP; ahora, Catalunya en Comù, CeC) que reúne a antiguos sectores comunistas con otros procedentes del activismo social y la rama catalana de Podemos, y que en el contexto catalán combina la oposición al unilateralismo del proceso independentista (al que se opuso en el Parlamento) con una (mayoritaria, pero no unánime) defensa del derecho de autodeterminación de Cataluña, a la vez que critica duramente la aplicación del artículo 155 CE por parte del Estado. Una posición, al parecer, también destinada a debilitarse electoralmente...

Los ciudadanos catalanes (españoles residentes en Cataluña) se pronunciarán el 21 de diciembre. Los augurios anuncian, para empezar, serias dificultades para formar una mayoría de gobierno. Pero lo que es seguro, a la vista de lo sucedido durante los dos últimos años, es que esa experiencia no podrá repetirse: la respuesta no ha sido en absoluto la que anuncian los promotores del proceso independentista (reconocimiento europeo e internacional, aceptación y pasividad por parte de las instituciones españolas); las consecuencias (políticas, sociales, jurídicas, económicas[19]...) han sido demasiado serias... y no cabe admitir la posibilidad de que el proceso de integración que desde hace décadas tiene lugar en Europa pueda romperse en múltiples pedazos por decisiones unilaterales, al margen de los procedimientos jurídicos establecidos.

18. Debe subrayarse que Ciudadanos, partido hoy Integrado en el Grupo liberal del Parlamento Europeo (ALDE), nació precisamente en Cataluña con un mensaje centrado en la crítica al nacionalismo catalán y a las concesiones que los partidos nacionales (principalmente, PP y PSOE) han hecho a los nacionalistas durante los cuarenta años de vida democrática española desde 1977.

19. Baste recordar aquí que casi 3.000 empresas (entre ellas, muchas de las más importantes de Cataluña, incluyendo sus dos principales bancos) han trasladado su domicilio social -y, frecuentemente, también el fiscal- desde el mes de octubre, para escapar a la inestabilidad jurídica y política generada por el proceso independentista.

Ángel J. Sánchez-Navarro

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

Miembro del Comité Científico, Fondation Robert Schuman
(París)

Antiguo miembro suplente de la Comisión de Venecia
(Consejo de Europa)

Acceda a todas nuestras publicaciones en nuestro sitio Web :
www.robert-schuman.eu

Director de la publicación : Pascale JOANNIN

LA FUNDACIÓN ROBERT SCHUMAN, creada en 1991 y reconocida de utilidad pública, es el principal centro de investigación francés sobre Europa. Desarrolla estudios sobre la Unión Europea y sus políticas y promueve su contenido en Francia, en Europa y en el extranjero. Provoca, enriquece y estimula el debate europeo con sus investigaciones, sus publicaciones y a través de conferencias. La Fundación está presidida por Jean-Dominique GIULIANI.