

Cuestión de Europa
nº458
13 de enero de 2018

Cataluña: paisaje tras la batalla

Ángel J. Sánchez-Navarro

Han pasado aún pocos días desde que, la noche del 21 de diciembre, se cerraron las urnas catalanas, observadas con inusitada expectación[1]. Un tiempo que parece suficiente para conocer los resultados y desarrollar unas primeras reflexiones sobre los mismos, su significación y posibles consecuencias.

1. LAS ELECCIONES: UN TRIUNFO DEL ESTADO DE DERECHO

El 27 de octubre pasado, el Parlamento de Cataluña aprobaba, por una mayoría artificialmente creada por el sistema electoral e insuficiente para reformar el propio Estatuto Autonomía de Cataluña, una Declaración Unilateral de Independencia /DUI) en virtud de la cual se proclamaba una República catalana independiente. Ello exigió vulnerar toda la legalidad vigente, incluyendo la adoptada anteriormente por las propias instituciones catalanas. Casi en el mismo momento, el Gobierno español (con un amplísimo respaldo parlamentario) aplicaba el mecanismo de "coerción federal" previsto en el artículo 155 de la Constitución, para destituir al Gobierno que había dirigido todo el proceso, disolver el Parlamento y convocar elecciones regionales[2].

Las fuerzas políticas que habían adoptado la citada Declaración consideraron ilegítima tal aplicación de la Constitución española y, por tanto, la consiguiente convocatoria electoral conforme a la legalidad que la Declaración había dado por superada. Preferían basar la legitimidad del proceso independentista en el (mal llamado) "referéndum" del 1 de octubre, prohibido por el Tribunal Constitucional, sin garantía alguna de validez (como reconocieron incluso los observadores internacionales invitados por los propios convocantes), y en el que participaron tan solo los electores independentistas, lo que lógicamente aseguró un triunfo arrollador de sus posiciones.

Pues bien: todas las fuerzas políticas catalanas, empezando por las promotoras del sedicente proceso de independencia, han participado en dichas elecciones. Todas han presentado sus candidaturas, han hecho

campaña libremente mediante miles de actos de todo tipo, han estado presentes en los lugares de votación, y observado el escrutinio según la normativa electoral. Todas han dado por buenos los resultados, sin suscitar duda alguna sobre la limpieza del proceso... y ahora se plantean las posibles combinaciones para formar Gobierno, que es precisamente el objetivo de las elecciones regionales . Y otro tanto cabe decir de los ciudadanos catalanes: han participado activamente en todo el procedimiento y han votado masivamente, hasta alcanzar el índice de votación más alto registrado en cualquier elección celebrada en Cataluña desde los inicios de la transición española, en 1977.

Desde este punto de vista, pues, la ruptura de la legalidad ha sido corregida, y la normalidad restaurada: precisamente, lo que perseguía la aplicación del artículo 155. A partir de ahí, es posible analizar los resultados.

2. LOS RESULTADOS, Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS

Los datos ofrecen, sin duda, una clara primera impresión: las fuerzas que dirigieron el proceso independentista conservan la mayoría parlamentaria y, si mantienen su alianza, podrán formar Gobierno nuevamente. Algo que, indiscutiblemente, supone una seria decepción para quienes políticamente han –hemos– criticado ese proceso. Dicho eso, es posible comenzar con los matices.

A) Consecuencias políticas

a) Una (artificial y menguada) mayoría parlamentaria nacionalista

El primero, y principal, de esos matices es que dicha mayoría parlamentaria sigue siendo "fabricada" por el

1. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0456-elections-regionales-en-catalogne-questions-et-reponses>.
2. *Ibidem*.

sistema electoral, y se ha visto reducida. Dicho de otro modo, la mayoría parlamentaria sigue sin corresponderse con la mayoría electoral, y además se ha debilitado, aunque sea muy levemente. En efecto, en 2015 los nacionalistas (convertidos, desde ese momento, en independentistas) consiguieron un 47'8 % de los votos (aproximadamente 1.960.000) que, gracias a un sistema electoral que favorece a las provincias menos pobladas (y más nacionalistas) les otorgaron un 53'3 % de escaños. Dos años después, tras su desafío frontal al Estado y con la mayor participación histórica de los ciudadanos, sus votos han aumentado en unos 100.000 (hasta unos 2.060.000); pero su peso porcentual se ha alejado –por poco que sea– del 50 % de las papeletas (quedándose en un 47'5 %). Y su (artificial) mayoría parlamentaria es más exigua, quedándose en un 51'85 % de los escaños. En definitiva, una reducción mínima del 0'3 % de votos comporta, dada su sobrerrepresentación, una merma mayor (un 1'5 %) de escaños.

En cuanto a su composición interna, cabe subrayar el debilitamiento de la formación más radical, la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), en beneficio de los dos partidos mayoritarios en este campo. Claro que... ¿para qué votar a una candidatura antisistema, si el gobierno y la mayoría parlamentaria se sitúan al margen del sistema y de las leyes?

b) Una (reforzada) mayoría electoral no independentista

Ese debilitamiento del nacionalismo ha tenido como lógico correlato el reforzamiento de los no independentistas. En efecto, en 2015 los tres grandes partidos nacionales que respaldan abiertamente la vigencia de la Constitución (y que apoyan la aplicación de las medidas excepcionales de su artículo 155: Ciudadanos, PSOE y PP, por ese orden) consiguieron aproximadamente 1.650.000 votos (algo más del 39 %). El 21 de diciembre lograron (a falta de los últimos ajustes) cerca de 1.890.000 (un 43,5 %), lo que les ha valido –pese a seguir siendo perjudicados por el sistema electoral– pasar de a 52 a 57 escaños (del 38'5 al 42'2 %). Una minoría pues más fuerte, que se convierte en mayoría (electoral) si se considera también a la extrema izquierda de Catalunya en Comú (Podemos, excomunistas y otros movimientos sociales, etc) que votaron en contra

del proceso independentista, aunque también se han opuesto a la aplicación del 155 de la Constitución. Una opción, pues, no equiparable pero que también condena la unilateralidad adoptada por los independentistas, y que –precisamente por su difícil posición intermedia– se ha visto bastante debilitada, pasando de 366.000 a 323.000 votos (del 8'94 al 7'45 %, de 11 a 8 escaños).

De este modo, en términos cuantitativos, el resultado del desafío radical planteado por el independentismo ha sido una ganancia de unos 100.000 votos, que no oculta una (leve) pérdida, tanto porcentual (-0'3) como parlamentaria (-2 escaños). Pero que, sobre todo, no debe llevar a perder de vista que ha supuesto una ganancia de unos 240.000 votos (casi 4 puntos porcentuales y 5 escaños más) para las formaciones más opuestas a ese desafío.

Unos datos cuya significación cualitativa debe completarse considerando que dentro de ese bloque quien más se ha reforzado ha sido Ciudadanos. Ésta ha sido la formación más votada no solo en Cataluña, sino también en casi todas sus grandes ciudades catalanas, empezando por Barcelona. Esta formación –no debe olvidarse– nace precisamente en Cataluña como reacción a las políticas del nacionalismo catalán, y se ha consolidado, entre otras cosas, acusando a los otros dos partidos nacionales de Gobierno (PP y PSOE) de haber sido excesivamente complacientes con ese nacionalismo. Y su crecimiento puede explicarse, en gran parte, como expresión del hartazgo de electores que antes votaban al PSOE o al PP, y ahora han optado por una opción “más dura”, que nunca ha pactado con los nacionalistas (entre otras cosas, cabría aventurar, porque nunca ha estado en situación de hacerlo).

sí pues, los independentistas mantienen su (artificial) mayoría parlamentaria, pero ésta no sólo se ha debilitado, sino que además se concentra sobre todo en las zonas rurales [3]. Frente a ella, se configura una mayoría electoral no independentista, más fuerte y en la que se han reforzado los más críticos con el nacionalismo, hasta el punto de que por primera vez un partido no nacionalista (es más: claramente antinacionalista) ha logrado el mayor número de votos y de escaños en las elecciones autonómicas catalanas.

3. http://www.gesop.net/images/pdf/ca/BREUS%20DE%20DADES/31_BreuDades_EleccionsParlament2017.pdf, especialmente páginas 5 y 10.

(B) Consecuencias institucionales: hacia otro Gobierno nacionalista... ¿o no?

Un segundo matiz afecta a las posibles consecuencias institucionales de esa mayoría parlamentaria. En primer lugar, y naturalmente, podría formar Gobierno. De esa forma, no cabe olvidarlo, se desactivaría también la aplicación del artículo 155... el cual, en todo caso, podría reactivarse si volviese a ser necesario. Pero nada de eso afecta a los procesos judiciales en curso, radicados en el Tribunal Supremo y que, lógicamente, nadie más que los jueces pueden alterar. Dado que los partidos nacionalistas / independentistas han preferido, en su desafío a las leyes vigentes, proponer como candidatos a quienes están en prisión provisional o, directamente, han huido a otro país para eludir la acción de la justicia, encontrarán dificultades para que esa mayoría pueda expresarse en el Parlamento.

En otras palabras: la candidatura (y posterior elección) de quienes no están en situación de participar con asiduidad en los trabajos parlamentarios puede haber sido electoralmente rentable para fabricar una mayoría parlamentaria. Pero, al mismo tiempo, impide a esa mayoría constituirse y actuar como tal... salvo si esos electos renuncian a sus escaños, dejando paso a otros miembros de sus respectivas candidaturas, que no tienen ningún obstáculo.

Ciertamente, esa situación podría modificarse. Primero, si así lo determinan los jueces del Tribunal Supremo. Algo que (como los partidos, los candidatos y sus abogados han sabido en todo momento) no está en manos del Gobierno ni del Parlamento, ni en España ni en ningún otro Estado democrático, europeo o no, so pena (como acaba de verse en Polonia) de exponerse a advertencias o sanciones.

La segunda, si las formaciones nacionalistas aceptan cumplir –como hasta ahora han hecho– las reglas vigentes... que son, justamente, las que dicen no aceptar. Si las aceptan, contradiciendo abiertamente su desafío convertido en mensaje electoral central, gobernarán. Si no, seguramente no podrán siquiera configurarse como mayoría, impidiendo así la formación de Gobierno, y manteniéndose pues la aplicación de la coerción federal (direct rule) permitida por el artículo 155 de la Constitución, y adoptada el 27 de octubre.

En definitiva: la (levemente menguada) minoría electoral independentista ha permitido fabricar una (también menor) mayoría parlamentaria. Suficiente para gobernar, como lo era antes de las elecciones. Pero menos eficaz (y más engañosa) para legitimar políticamente el incumplimiento de las reglas básicas del juego político. Reglas plasmadas en la legislación vigente, cuyo incumplimiento pone además en riesgo la propia mayoría parlamentaria... hasta que se cumpla.

Así las cosas, y al margen por supuesto de los previsibles espectáculos que podamos contemplar en las próximas semanas (especialmente, por parte de los diputados huidos fuera de España), la formación del Gobierno nacionalista y la consiguiente desactivación del artículo 155, que es perfectamente posible tras las elecciones, depende de los propios nacionalistas: pueden gobernar conforme a la ley, o seguir sin gobierno por desafiarla.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: PAISAJE TRAS LA BATALLA

Recurriendo a la clásica imagen de la pugna política como una batalla entre distintos equipos, cabe preguntarse: ¿cuál es el panorama que dejan las elecciones del 21 de diciembre?

En primer lugar, cabría apuntar que no hay un enfrentamiento entre España y Cataluña: mientras en la sociedad y el Parlamento español hay una amplísima mayoría a favor del respeto a las reglas del juego (incluyendo, claro está, aquellas que permiten su propia reforma), las urnas han mostrado una sociedad catalana profundamente dividida en dos bloques, cuantitativamente similares... aunque uno de ellos lleva casi cuarenta años gobernando. Frecuentemente se ha denunciado (y eso explica, entre otras cosas, el auge de Ciudadanos en España y especialmente en Cataluña) el control por los sucesivos gobiernos nacionalistas de los medios de comunicación públicos (muy poderosos en esa Comunidad), la utilización sesgada de las subvenciones y otros medios de apoyo público a los medios privados, hasta configurar un panorama mediático claramente favorable al nacionalismo; el control de la educación (competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma)... Todo ello es seguramente discutible, pero no lo es el

hecho de que los partidos nacionalistas catalanes no sólo han controlado la mayoría desde la constitución de la Comunidad Autónoma, sino además han condicionado las mayorías en el Parlamento español, gracias a su posición estratégica que les ha permitido pactar con los sucesivos partidos gobernantes en España, sin participar en el Gobierno nacional y a cambio de reforzar su situación "doméstica".

Pues bien: todo eso se ha acabado. Tras ese práctico monopolio, y tras la proclamación unilateral de una independencia que nadie ha reconocido (pero que ha llevado a gran número de empresas catalanas a abandonar Cataluña en busca de seguridad jurídica, y empieza a tener ya efectos constatables en los datos de actividad económica, crecimiento y desempleo en esta Comunidad), lo cierto es que aproximadamente la mitad (seguramente, algo más) de la población catalana sigue afirmando su lealtad a España, apoyando a opciones políticas que, con diversos matices, la defienden.

Así pues, esta última ofensiva del nacionalismo, formalmente convertido en independentista hace tan sólo dos o tres años, no le ha reportado ningún crédito electoral. Por el contrario, ha reforzado al electorado no nacionalista en una reacción que expresa, mejor que nadie (y de ahí su éxito) Ciudadanos. Ahora mismo (ley electoral aparte), unos y otros engloban en términos muy similares

a las dos mitades de la ciudadanía catalana. Tras dos años de ofensiva, cada sector permanece en su trinchera.

Y los europeos ya sabemos que la guerra de trincheras es cruel, y no lleva a parte alguna. Los metros que se avanzan hoy, se pierden mañana, con grandes pérdidas por parte de todos los bandos contendientes. Sabemos, también, que no admite soluciones "menores", gane quien gane en un momento concreto. Tras Sedán, vinieron Verdún y el Somme. Y un mal arreglo puede no ser suficiente para evitar las Ardenas, o Dunkerque...

Para superar las trincheras hacen falta grandes políticos, como Robert Schuman [4], capaces de proponer "esfuerzos creadores" generadores de horizontes compartibles mediante "realizaciones concretas" que permitan superar propuestas meramente estáticas o identitarias, insostenibles en un mundo como el nuestro, dinámico y globalizado.

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)

4. Véase <https://www.robert-schuman.eu/fr/declaration-du-9-mai-1950>

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.