

## Reforma constitucional y modelo territorial. Preferencias ciudadanas y propuestas partidistas entre el 40 aniversario de la Constitución española y las elecciones de 2019

*Fabio García Lupato*

*Nel 40° anniversario dell'adozione della Costituzione spagnola, gran parte delle questioni trattate dall'Assemblea costituente – forma dello Stato, modello territoriale, identità, cultura politica – risultano messe in discussione, soprattutto in seguito allo sviluppo del conflitto d'indipendenza catalano. Tanto a livello dell'opinione pubblica come tra i principali partiti del sistema vi sono profonde divergenze riguardo alla valutazione della democrazia spagnola, del rendimento costituzionale e del modello territoriale. Ciò ha avuto un profondo effetto sulla competizione politica e sul sistema partitico. Se inizialmente i nuovi partiti sono entrati nel sistema con idee e proposte di rigenerazione democratica, riforma costituzionale e “nuova politica” contro i partiti tradizionali, con le elezioni di aprile 2019 alla polarizzazione ideologica si è aggiunta una polarizzazione identitario-territoriale, che ha prodotto due novità. Da un lato, Vox, un partito di estrema destra, ha ottenuto una significativa rappresentanza parlamentare ponendo fine all'eccezionalità spagnola; dall'altro, il sostegno diffuso di tutti i partiti al decentramento territoriale è svanito ed il modello autonomico è contrastato.*

### **1. Introducción**

Desde la aprobación de la Constitución, España ha ido desarrollando su modelo territorial de descentralización política. Este proceso de descentralización, flexible y abierto, se encontró con diversas preferencias – tanto partidistas como del electorado – pero con la aprobación de todos los partidos políticos.

Esto supuso un gran triunfo del modelo constitucional. Más aún si tenemos en cuenta que la competición política en España siempre ha esta-

do caracterizada por la existencia de dos dimensiones: la socioeconómica como principal pero también la territorial. Ya lo expresó claramente Manuel Fraga al pedir el voto en las primeras elecciones de 1977 para «plantarle cara, hay que decirlo, a los grandes enemigos de España, que son el marxismo y el separatismo»<sup>1</sup>. Cuarenta años después, con la declaración unilateral de independencia de Cataluña, la dimensión territorial ha vuelto a ganar relevancia.

Ahora bien, en el primer caso se consiguió pactar una Constitución de consenso donde, entre otras cosas, se llegaron a acuerdos con respecto a algunos de los problemas que España había arrastrado en las últimas décadas como la forma de Estado, el papel de la Iglesia, el encaje de las regiones y el recuerdo de la Guerra Civil y la dictadura. Cuarenta años después parecen estar en entredicho en muchos de los temas que entonces se acordaron y la reciente elección general de 2019 así lo muestra. ¿Existe la posibilidad de reformar la Constitución para dar encaje a las nuevas demandas? ¿Qué piensan los ciudadanos y qué proponen los partidos? ¿Y qué ocurre con el conflicto territorial? ¿Qué propuestas y preferencias existen?

El objetivo de este artículo es analizar las preferencias de los ciudadanos con respecto a la reforma constitucional y el modelo territorial así como las propuestas de los partidos en las últimas elecciones sobre estos mismos temas. El foco estará centrado, además, en Cataluña. El conflicto territorial aquí es enorme, ha puesto en tensión todo el entramado institucional y ha afectado al funcionamiento del propio sistema político. La capacidad de polarización del proceso de secesión/independencia catalán es enorme y afecta de manera esencial a las posibles propuestas de reforma constitucional, de adecuación del modelo territorial y está teniendo un impacto profundo en el sistema de partidos.

Para estudiarlo, el artículo se estructura de la siguiente manera. A continuación se analizará de manera breve y sintética la transformación experimentada por el sistema de partidos en la última década y la evolu-

---

(1) Intervención de Manuel Fraga en el programa especial de RTVE. Accesible aquí: <http://www.rtve.es/alcarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/propaganda-electoral-lideres-elecciones-1977/2344067/>. Desde min. 50,44 hasta min. 60,00. La cita concreta, del minuto 57,22 al 57,26.

ción de la fractura territorial, con especial atención al conflicto en Cataluña y el papel de los partidos políticos en la polarización. Posteriormente, se clarificarán algunos aspectos metodológicos. El cuarto y quinto apartado se analizará la posición de los ciudadanos y los partidos con respecto a la posible reforma de la Constitución, las preferencias sobre el modelo territorial, las propuestas para gestionar el conflicto catalán y las ideas subyacentes con respecto a la identidad. Finalmente, se extraerán una serie de conclusiones.

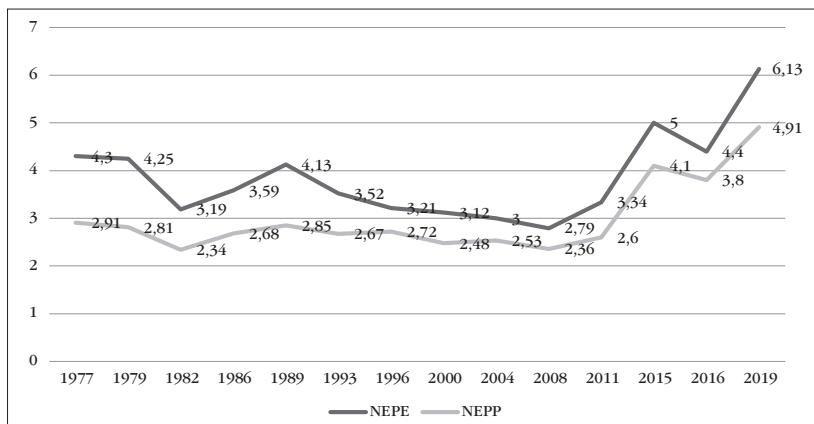
## ***2. El sistema de partidos, polarización y la dimensión territorial***

El sistema de partidos español ha experimentado una serie de profundos cambios en la última década que han afectado a su formato y mecánica. Así, mientras el sistema fue relativamente estable en el período de 1982 a 2011 y caracterizado por la gran relevancia de los partidos de ámbito no estatal<sup>2</sup>, a partir de ese año comenzó a experimentar diversas transformaciones con grandes consecuencias. Las elecciones de 2015, con la llegada al Parlamento de dos nuevos partidos de ámbito nacional, Podemos y Ciudadanos, visibilizan este profundo cambio. Ahora bien, quizá las elecciones generales de 2019 puedan suponer una nueva vuelta de tuerca en este cambio del sistema de partidos. Aunque sea aún pronto para poder afirmarlo, veamos por qué.

---

(2) A. BARRIO ET AL., *Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España (1977-2008)*, en ICPS. *Working Papers* 291, 2010, pp. 1-28.

Gráfico 1 – Evolución número efectivo de partidos electorales (NEPE) y parlamentarios (NEPP)



Fuente: P. SIMÓN (2016) para el NEPE y NEPP hasta 2016. Para 2019, cálculos del autor con los resultados provisionales publicados por el Ministerio del Interior.

### 2.1 El primer cambio: la regeneración de Podemos y Ciudadanos

Esta fase comenzó con la apertura del sistema de partidos fruto de la entrada de Podemos y Ciudadanos en las elecciones europeas de 2014 y que se confirmó en las elecciones generales, regionales y locales a lo largo de 2015<sup>3</sup>. Supuso un gran cambio tanto en el número de partidos estatales relevantes como en la propia mecánica del sistema. Este cambio se observa claramente en la competición por el control del gobierno, cada vez más incierta, con más partidos como posibles opciones gubernamentales, acuerdos innovadores y una mecánica distinta y que supuso el paso de un sistema de partidos cerrado a uno abierto<sup>4</sup>. La mejor muestra del cambio: el sistema español, que se caracterizaba

(3) L. ORRIOLS, G. CORDERO, *The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election*, en *South European Society and Politics*, 21 (4), pp. 469-492.

(4) P. MAIR, *Party Systems and Structures of Competition*, en L. LEDUC, R.G. NIEMMI, P. NORRIS (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives*, Londres, Sage, 1996, pp. 83-106.

P. MAIR, *Party system Change*, en R. KATZ, W. CROTTY (eds.), *The Handbook of party politics*, Londres, Sage, 2006, pp. 63-74.

por gobiernos monocolor muy estables y con alternancia completa, tuvo que repetir las elecciones de 2015 al no poderse formar gobierno<sup>5</sup> y, en 2018, se produjo la primera una moción de censura constructiva exitosa en democracia<sup>6</sup>.

Los dos nuevos partidos que entran en el Parlamento se caracterizaban por oponerse a los dos partidos tradicionales, a la “vieja política” y se presentaban, con diferencias ideológicas notables, como representantes de una nueva política fuera de la lógica competitiva del «viejo bipartidismo»<sup>7</sup>. A pesar del contexto de profunda crisis económica con enormes consecuencias sociales, el modelo de voto económico no es suficiente para explicar el ascenso de los nuevos partidos<sup>8</sup>. En cambio, «son las actitudes de desafección hacia el sistema político y el deseo de regeneración política lo que marca la diferencia». Adicionalmente, añade, el lado de la demanda de la competición – en términos económicos y culturales – sigue siendo unidimensional. De este modo, «Podemos capitaliza en los votantes críticos de la izquierda mientras Ciudadanos lo hace en la derecha»<sup>9,10</sup>.

---

(5) P. SIMÓN, *The Challenges of the New Spanish Multipartyism: Government Formation Failure and the 2016 General Election*, en *South European Society and Politics*, 21 (4), 2016, pp. 493-517.

(6) Para comprender el origen, funcionamiento y uso de este mecanismo en España, ver F. SIMÓN-YARZA, *La moción de censura: ¿constructiva u «obstructiva?»*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, 2015, pp. 87-109. Este mecanismo institucional implica un doble requisito: que el parlamento retire la confianza al gobierno y se la otorgue a otro candidato a presidente de Gobierno. Hasta el momento, en España se han producido cuatro mociones: el PSOE contra Adolfo Suárez el 21 de mayo de 1980; Alianza Popular contra Felipe González el 23 de marzo de 1987. La tercera y cuarta se produjeron contra el gobierno de Mariano Rajoy el 13 de junio de 2017 (presentada por UP) y el 31 de Mayo por el PSOE.

(7) J. FERNÁNDEZ-ALBERTOS, *Los votantes de Podemos*, Madrid, La Catarata, 2015; J. RODRÍGUEZ-TERUEL, A. BARRIO, *Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain*, en *South European Society and Politics*, 21 (4), pp. 587-607; J. SOLA, C. RENDUELES, *Podemos, the upheaval of Spanish politics and the challenge of populism*, en *Journal of Contemporary European Studies*, 26 (1), 2018, pp. 99-116.

(8) De manera sencilla, los modelos de voto económico parten del supuesto de un votante racional que analiza el desempeño o expectativas económicas y vota en función de estos aspectos de corto y medio alcance.

(9) G. VIDAL, *Challenging business as usual? The rise of new parties in Spain in times of crisis*, en *West European Politics*, 41:2, 2018, pp. 261-286. Ambas citas en p. 262.

(10) Todas las citas literales de los textos en inglés, han sido traducidas por el autor.

## 2.2 *¿Hacia el segundo cambio?: Partidos, ciudadanos y el modelo territorial*

Las elecciones del 28 de abril de 2019 han supuesto la entrada de Vox, un partido de extrema-derecha que, junto con el conflicto independentista catalán, puede llevar a un segundo cambio en el sistema de partidos, donde conviven las propuestas de regeneración democrática y una creciente polarización identitaria y territorial. Esto hace, de nuevo, que tanto el formato como la mecánica del sistema puedan variar, con nuevos vetos, inestabilidades y creciente polarización.

Estas elecciones generales han sido las primeras tras el auge definitivo del conflicto catalán en el otoño de 2017, con la celebración del referéndum ilegal, la declaración unilateral de independencia, la suspensión del gobierno catalán vía art. 155 de la Constitución y la fuga encarcelamiento y juicio de los políticos. ¿Qué papel juega el conflicto territorial? ¿Cómo ha afectado a las preferencias de los partidos y los ciudadanos?

Diversas teorías que analizan las dinámicas entre las estrategias de los partidos, las preferencias ciudadanas y el conflicto territorial han sido aplicadas al caso español. Pero, antes de analizarlas, es necesario hablar brevemente del problema territorial en España, el caso catalán y sus consecuencias políticas y constitucionales.

El modelo territorial que sancionó la Constitución española en 1978 se caracterizó por permitir la creación de las autonomías regionales pero también destaca su indefinición. Esto permitió la emergencia de un sistema federal asimétrico donde no se imponía ninguna solución a la organización territorial del estado, y «dejaban al menos tres opciones abiertas»<sup>11</sup>. Este sistema se refrendó por una amplísima mayoría en un referéndum que contó con el apoyo de la minoría catalana pero con la abstención del PNV<sup>12</sup>.

---

(11) E. MARTÍNEZ-HERRERA, T.J. MILEY, *The constitution and the politics of national identity in Spain*, en *Nations and Nationalism*, 16 (1), 2010, pp. 6-30. Cita p. 10.

(12) El referéndum de 6 de diciembre de 1978 tuvo una participación el 67,11%, con un 88,54% a favor y un 7,89 % en contra. La aprobación fue muy mayoritaria también en Cataluña – con más de un 90% de votos afirmativos – pero, por ejemplo, tuvo una participación más baja en el País Vasco – un 59,3% en Álava, un 43,4% en Guipúzcoa y 42,5% en Vizcaya – y un voto afirmativo menos claro – 72,4%, 64,6% y 73,0% respectivamente –. En el caso de ambas regiones, hubo partidos, como ERC en Cataluña o HB en el País Vasco, que votaron en contra.

Con su aprobación y su desarrollo, las preferencias sobre el modelo territorial fueron cambiando. Por un lado, y de manera abrupta, el modelo centralista pasó de tener más del 40% de apoyo en los 1970s a ser residual puesto que, como indicó Linz, ningún partido defendía esta opción<sup>13</sup>. El autonomismo se fue asentando con el 55% de las preferencias ciudadanas en 2005, junto con un incremento de las opciones federalistas<sup>14</sup> lo que llevó, como indican Torcal y Mota, a comenzar una segunda ronda de reforma de los Estatutos<sup>15</sup>.

Aquí se puede observar la íntima relación entre reforma territorial y constitucional. El impacto de las reformas de Estatutos puede ser muy profundo e implicar un cambio constitucional sin reforma constitucional puesto que las Comunidades Autónomas «poseen un papel muy limitado en la reforma de la constitucional federal nacional pero tiene un gran poder de iniciativa subnacional para reformar sus propias constituciones, por tanto implícitamente cambiando la constitución federal», aunque sea necesario un acuerdo del gobierno central<sup>16</sup>. Esto puede llevar a una gran tensión constitucional, con diversas estrategias de los partidos, objetivos distintos y políticas de superoferta. Tanto es así que en pleno proceso de negociación del Estatuto, «ERC y CIU avisaron públicamente al gobierno sobre los riesgos de un recorte sustancial, hablando de “consecuencias impredecibles” si el Congreso “mutilaba” la propuesta de Estatuto»<sup>17</sup>. Tras la sentencia del Tribunal Consti-

---

(13) J.J. LINZ, *De la Crisis de un Estado Unitario al Estado de las Autonomías*, en F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (ed.), *La España de las Autonomías*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, pp. 527-672.

(14) Consultar M. TORCAL, F. MOTA, *The role of political parties in shaping citizens' political preferences for the territorial organization of the state: the Spanish case*, en *European Political Science Review*, 6 (3), 2014, pp. 477-502 y E. MARTÍNEZ-HERRERA, T. J. MILEY, *The Constitution and the Politics of National Identity*, cit., para ver la evolución de los datos de apoyo a los distintos modelos de Estado desde la década de 1970s.

(15) Comenzó con la propuesta de reforma del Estatuto del País Vasco, anunciado en septiembre de 2001, aprobado por el Parlamento vasco en diciembre de 2004 y rechazado por el Congreso de los Diputados en febrero de 2005.

(16) C. COLINO, *Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy*, en *Publius The Journal of Federalism*, 39 (2), 2009, pp. 262-288. Cita de la p. 263.

(17) C. COLINO, *Constitutional Change Without Constitutional Reform*, cit., p. 271.

tucional de 2010 que supuso la anulación de ciertos artículos, la polarización fue creciendo hasta llegar a su cénit, como hemos visto, en el otoño de 2017.

Ahora bien, ¿es esta visión y estrategia compartida por ciudadanos y élites? No necesariamente. Las posiciones sobre el modelo territorial en los partidos nos muestran que «los partidos más nacionalistas tienden a exhibir unas posiciones sobre la descentralización más radicales que los partidos de ámbito nacional»<sup>18</sup> aunque también debemos tener en cuenta que ciertos partidos estatales pueden tener diversas sensibilidades en sus ramas regionales. Adicionalmente, es necesario destacar, como señalan Torcal y Mota, que los partidos juegan un papel relevante a la hora de estructurar la opinión pública.

Barrio y Rodríguez-Teruel se plantean si el crecimiento de las promesas en la competición política entre los partidos políticos catalanes, durante la década de los 2000s, se debió a las demandas de los votantes o se produjo una polarización previa de la élite partidista. En este caso, todos los partidos, excepto el Pp, participaron en una sobrepuja en la negociación del Estatuto aunque fueron los dos principales partidos nacionalistas catalanes los que más lo hicieron<sup>19</sup>. Contrariamente a la idea del modelo de sobrepuja, no se aprecian cambios previos en las preferencias ciudadanas que muevan a los partidos. Concluyen que «puesto que CiU fue el máximo vector del proceso de sobrepuja durante las sucesivas etapas [...], esto sugeriría que fueron los cambios en la posición con respecto a la cuestión catalana (evolucionando de un regionalismo moderado al secesionismo) ha sido la principal fuente de polarización en Cataluña»<sup>20</sup>.

En su análisis de los gobiernos autonómicos y las identidades regionales, Fernández-Albertos y Lago también consideran que las identifica-

---

(18) M. TORCAL, F. MOTA, *The role of political parties*, cit., p. 483.

(19) A. BARRIO, J. RODRÍGUEZ-TERUEL, *Reducing the gap between leaders and voters? Elite polarization, outbidding competition, and the rise of secessionism in Catalonia*, en *Ebtrnc and Racial Studies*, 4 (10), 2017, pp. 1776-1794. La idea de sobrepuja étnica explica la polarización partidista – es decir, la defensa de políticas cada vez más extremas – como consecuencia de un cambio en los votantes y, por tanto, producto de un cambio en la demanda a la que los partidos responden adaptando sus propuestas políticas.

(20) A. BARRIO, J. RODRÍGUEZ-TERUEL, *Reducing the gap between leaders and voters?*, cit., p. 1790.

ciones regionales cambian como consecuencia de las estrategias de los partidos de ámbito no estatal. Su argumento es que para activar el clivaje nacionalista deben darse dos condiciones. En primer lugar, que exista una fuerte fractura regional, normalmente basada en la existencia de una lengua propia. En segundo lugar, que el partido de ámbito no estatal esté en el gobierno para poder activarlo pero en una «situación de debilidad»<sup>21</sup>, con un competidor fuerte en el propio campo nacionalista. Ahora bien, como ellos mismos matizan, sería interesante estudiar el comportamiento de los partidos de ámbito estatal.

Entonces, ¿qué papel juegan los partidos estatales? En un reciente análisis, Pardos-Prado y Sagarzu analizan cómo estos partidos utilizan el tema territorial para desviar la atención en situaciones económicas adversas<sup>22</sup>. Esta estrategia afecta a la representación puesto que, de manera opuesta, esos momentos coinciden con una menor relevancia del tema territorial para la opinión pública. Se señala la importancia de las dinámicas de gobierno y oposición y matizan que esta estrategia no se circunscribe únicamente a los partidos de la derecha.

En esta línea, Tània Verge se centra en las estrategias de PP y PSOE con respecto al modelo y proceso de descentralización e identifica cuatro dimensiones clave. Las dos primeras son las dimensiones centrales en el estudio de la descentralización: el autogobierno – el grado de autonomía de las regiones – y el gobierno compartido – su papel en la toma de decisiones a nivel central<sup>23</sup>. Una tercera dimensión destaca la preferencia de los partidos por el grado de (a)simetría entre las regiones. Por último, el reconocimiento o no de la plurinacionalidad y las especificidades culturales de ciertas regiones. Entonces, ¿qué aspectos son relevantes para explicar los cambios en este tipo de política? La autora des-

---

(21) J. FERNÁNDEZ-ALBERTOS, I. LAGO, *Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980-2012*, en *Política y gobierno*, Vol. XXII, 2, 2015, pp. 283-315. Cita p. 311

(22) S. PARDOS-PRADO, I. SAGARZAZU, *Economic performance and center-periphery conflicts in party competition*, en *Party Politics*, 25(1), 2019, pp. 50-62.

(23) T. VERGE, *Party Strategies on Territorial Reform: State-wide Parties and the State of Autonomies in Spain*, en *West European Politics*, 36 (2), 2013, pp. 317-337. Con respecto a las dimensiones del federalismo, ver L. HOOGHE, G. MARKS, A. H. SCHAKEL, *The Rise of Regional Authority*, Londres, Routledge, 2010.

taca tres factores<sup>24</sup>. Por un lado, los incentivos electorales y territoriales que explicarían el cambio en la política. Por otro, la ideología, que es una limitación que proporcionan continuidad en las propuestas partidistas. Finalmente, añade también el estatus gubernamental o de oposición del partido. Aplicando su modelo, Verge observa cómo el PSOE pasó del federalismo al autonomismo y, a partir de 1993, a la federalización, mientras que el Pp pasó del regionalismo y autonomismo al centralismo desde el 2000.

Por tanto, a efectos de nuestro análisis, es interesante observar cuáles son las preferencias de los ciudadanos con respecto al modelo territorial y constitucional, su identificación partidista y el sentimiento de identidad, sobre todo en Cataluña, con una lengua y cultura propia. Para las estrategias de los partidos, es necesario tener en cuenta su ideología, su posición de gobierno u oposición, sus posibles diferencias regionales, su fuerza y la competición de otros partidos cercanos. Todo ello ayuda a explicar los incentivos y estrategias para dar relevancia y polarizar el tema regional.

Finalmente, otro aspecto merece ser destacado. Como concluye Martino Mazzoleni en su análisis sobre la relevancia de la regionalización en los sistemas de partidos en Gran Bretaña, Francia e Italia, se observa una convergencia “o al menos una aceptación” de la descentralización en todos los partidos<sup>25</sup>. Esta aceptación iría en línea con la idea ya mencionada de Linz, que decía que en el centralismo en España había caído de manera muy significativa precisamente porque no había ningún partido que defendiera esta posición. ¿Qué ocurre si estas dos premisas cambian? La entrada de Vox y su efecto en el bloque de la derecha pueden tener consecuencias profundas tanto en el sistema de partidos como en el modelo territorial y su polarización.

Tras esta breve reseña, surgen una serie de hipótesis:

La configuración del actual sistema de partidos lleva a un gran incremento de la relevancia del conflicto territorial, tanto en los partidos de

---

(24) T. VERGE, *Party Strategies on Territorial Reform*, cit., pp. 319-20.

(25) M. MAZZOLENI, *The saliency of regionalization in party systems*, en *Party Politics*, 15(2), 2009, pp. 199-218. Cita p. 214.

ámbito no estatal como en los partidos estatales. La polarización que produce es tanto ideológica como identitaria.

En el bloque de la derecha, la competición inédita entre tres partidos y todos ellos en la oposición, llevan a una competencia hacia un modelo cada vez más centralizado. De manera inversa, los partidos catalanes, en el gobierno regional pero compitiendo electoralmente en todos los niveles, tienen el incentivo de proponer políticas hacia una mayor ruptura con el sistema político. Los partidos de izquierda estatal, aliados en el gobierno, tienen el incentivo de minimizar unos temas que no son de su «propiedad».

Este incremento de la relevancia del conflicto territorial hace que los partidos representen mejor las diferentes preferencias de los ciudadanos pero, a su vez, dificulten los acuerdos para llevar a cabo reformas constitucionales e institucionales.

### *3. Metodología, casos y datos*

Para analizar la posición de los ciudadanos y las propuestas y posición de los partidos se utilizarán diversos datos y documentos.

Con respecto a la posición de los ciudadanos, se utilizarán diversos barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). En especial, se hará referencia al Barómetro de septiembre de 2018 (Estudio nº 3223), que incluye varias preguntas sobre la Constitución española, su evaluación y posible reforma. También se utilizarán estudios de diversos años para analizar la evolución de variables relacionadas con las preferencias por el modelo territorial y el sentimiento de identidad. Con respecto a los partidos políticos, se han seleccionado ocho. Por un lado, los cinco principales partidos de ámbito estatal que cubren todas las ideologías políticas. Se analizan el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Popular (PP), Ciudadanos (Cs), Unidas Podemos (UP)<sup>26</sup> y Vox, que ha obtenido una importante representación en las últimas elecciones. Junto a ellos, se analizan tres de los principales partidos de ámbito no estatal (PANE) de Cataluña, Esquerra Republicana de Catalun-

---

(26) UP, en las elecciones, se presenta con una coalición con Izquierda Unida (IU).

ya (ERC), Junts per Catalunya<sup>27</sup> (JxC) y En Comú Podem (ECP). Este último es la coalición por la que se presenta en coalición UP en Cataluña. A pesar de ello, y de compartir el grupo parlamentario en el Congreso, presenta su propio programa electoral y tiene posiciones un tanto distintas a UP, mostrando la relevancia de las sensibilidades territoriales.

Tabla 1 – *Posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha según los votantes*

Partido	Media
PP	8,1
PSOE	4,1
Podemos	2,3
Ciudadanos	6,9
IU	2,2
VOX	9,3
JxC	5,9
ERC	3,1
En Comú Podem	3,1
Media España	4,6

Fuente: Macrobarómetro marzo 2019 - Preelectoral Elecciones Generales 2019 - 3242

Para analizar las propuestas de los partidos políticos se utilizan sus programas electorales para las elecciones del 28 de abril de 2019. Estos programas, de diversa extensión, son los mejores documentos para analizar cómo compiten electoralmente los partidos al adoptarse consensualmente y posicionarlo en múltiples políticas. La ausencia de una cierta propuesta política ya sería de por sí una toma de posición al intentar minimizar un tema y poner el foco en otros, estrategia coherente con la teoría de la relevancia<sup>28</sup>. En esta teoría, «la toma de posiciones

(27) La fractura y sucesión de partidos tras la ruptura de *Convergència i Unió* es muy inestable. En este artículo se utilizará de manera indistinta *Convergència Democràtica de Catalunya*, el partido mayor de la coalición de CiU, que es como el *CiS* identifica a ciertos votantes de CiU, *PDeCat* es el partido sucesor de *CdC* y la coalición de la que forma parte como partido principal, *Junts per Catalunya*.

(28) I. BUDGE, *A new spatial theory of party competition: Uncertainty, ideology and policy equi-*

se realiza a través del énfasis en la relevancia de ciertas áreas políticas comparadas con otras. El cambio político consiste en desenfatar prioridades previas y tomando unas nuevas»<sup>29</sup>.

Esta comparación de los programas electorales de estos ocho partidos se realizará teniendo en cuenta la posición sobre la validez de la Constitución y la predisposición hacia su reforma y profundidad de la misma, las propuestas sobre el modelo territorial teniendo en cuenta las dimensiones propuestas por Verge y las políticas concretas para gestionar el conflicto catalán.

Finalmente, se considera que el marco temporal reciente, este último año, es adecuado para los objetivos de este análisis. Nos permite analizar la posición de los ciudadanos con respecto al rendimiento del sistema constitucional en su 40 aniversario así como las últimas elecciones generales, las primeras que se celebran tras la declaración de independencia de Cataluña y que ha supuesto la entrada de un nuevo partido de extrema-derecha y nacionalista. Muchos análisis que se han centrado en el conflicto catalán no han podido incluir, por su reciente emergencia, a los nuevos partidos políticos. Aunque una visión diacrónica es necesaria y fundamental, analizar sincrónicamente a todos estos partidos en un momento crítico es relevante.

#### *4. La perspectiva ciudadana: democracia, reforma de la Constitución y el modelo territorial*

En ese apartado se analizará cuál es la posición de los ciudadanos con respecto a diversos aspectos relacionados con la Constitución y su posible reforma y las preferencias sobre el modelo territorial.

##### *4.1 Democracia y Constitución: una imagen fragmentada*

Los estudios muestran cómo la desafección política es muy alta en España, tanto en términos absolutos como comparados<sup>30</sup>. A pesar del alto

---

*libria viewed comparatively and temporally*, en *British Journal of Political Science*, 1994, 24(4), pp. 443-467; I. BUDGE ET AL. *Mapping policy preferences*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

(29) I. BUDGE, *A new spatial theory of party competition*, cit., p. 455.

(30) J.R. MONTERO, R. GUNTHER, M. TORCAL, *Actitudes hacia la democracia en España: legiti-*

apoyo hacia la democracia como el mejor sistema de gobierno posible, se observa una crítica al funcionamiento de la misma, de ciertas instituciones y actores junto con el desapego hacia la participación política. La crisis de 2008 no hizo más que reforzar esta desafección.

A nivel ciudadano, esta desafección es evidente al identificar los tres principales problemas a los que se enfrenta España. El primero es siempre el paro (y otros problemas de índole económica). Desde el inicio de la crisis económica destacan otros dos: los políticos en general, los partidos y la política (29,4% de los encuestados) y la corrupción y el fraude (23,1%)<sup>31</sup>.

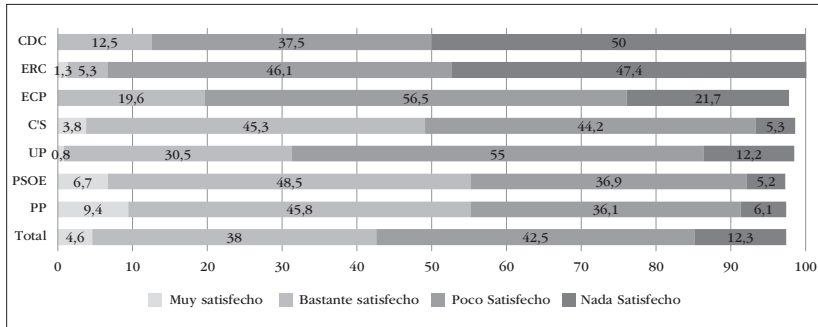
Los datos del Barómetro del septiembre de 2018 del CIS nos presentan la escasa satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España, con el 54,8% de los encuestados poco o nada satisfechos. En cambio, el grado de satisfacción sobre cómo han ido las cosas tras 40 años con la Constitución, la visión es un tanto más positiva (47,3% se declaran muy o bastantes satisfechos), pero más del 40% se declaran poco, nada satisfechos o tienen una visión ambivalente.

La parte más relevante, aún así, es la gran diferencia que se observa en estas evaluaciones si controlamos por el recuerdo de voto a los partidos. Los votantes del Pp, PSOE y, en cierta medida de Cs, son aquellos más benévolo con la evaluación y rendimiento del sistema. UP es más crítico y matizado mientras que los partidos de ámbito catalán – ECP, ERC y CDC-JxC – tienen posiciones muy negativas que contrastan profundamente con la de los partidos de ámbito estatal. Alrededor del 80% critica el funcionamiento de la democracia en España y valora negativamente los 40 años de Constitución.

---

*dad, descontento y desafección.* En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83, 1998, pp. 9-49; M. TORCAL, *Desafección política en España en una perspectiva comparada*, en F.J. LLEIRA RAMOS (COORD.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 79-112.

(31) Datos del Barómetro CIS de enero 2019, estudio 3238.

Gráfico 2 – *Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España*

Fuente: Barómetro del CIS, Estudio 3223 (septiembre 2018).

Gráfico 3 – *Grado de satisfacción sobre cómo han ido las cosas tras 40 años de Constitución*

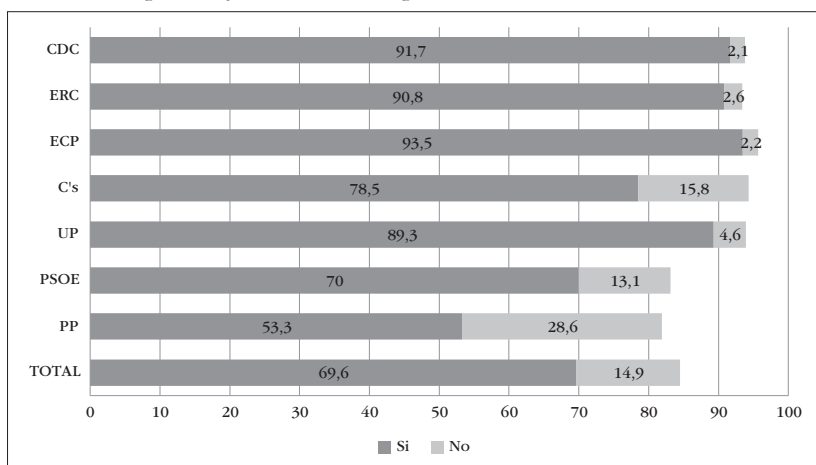
Fuente: Barómetro del CIS, Estudio 3223 (septiembre 2018).

Vemos, y esto es interesante para comprender posteriormente cómo se enmarcan y politizan los temas, que las evaluaciones de los ciudadanos difieren mucho entre España y Cataluña. Entonces, ¿en qué medida esta evaluación tiene un impacto en las demandas de reforma constitucional?

Existe un gran consenso en la necesidad de reformar la Constitución. Esta posición es compartida por la mayoría absoluta de todos los partidos analizados, que van desde el 53,3% de los votantes declarados del PP al 93,5% de ECP. Pero las preferencias cambian sobre el tipo de re-

forma. La mayoría de votantes del Pp, por ejemplo, están más de acuerdo con una pequeña reforma aunque alrededor de un tercio demandan una gran reforma. Esta idea de pequeña o gran reforma puede observarse en los cuatro partidos de ámbito estatal, aunque con diversos equilibrios. Un 59,4% de UP está a favor de una gran reforma, como el 44,2% de Cs y el 50% del PSOE. Ahora bien, el porcentaje de aquellos que defiende una reforma total es escaso.

Gráfico 4 – Tipo de reforma necesaria para la Constitución



Fuente: Barómetro del CIS, Estudio 3223 (septiembre 2018).

De nuevo, este equilibrio se da la vuelta entre los votantes de los partidos catalanes – y vascos –. Las opciones mayoritarias se destacan por una reforma en profundidad (entre el 47,7% de Cdc y el 53,6% de ERC) pero también tiene un enorme peso la idea de reforma total de la Constitución, haciendo ver que la Constitución actual no sirve ya. Un poco más de un tercio de los votantes de Ecp y el 43,2% de los de Cdc defienden esta propuesta.

Finalmente, el CIs realiza una pregunta que se centra sobre los aspectos concretos que deberían modificarse en la Constitución. En este sentido, se pide al encuestado que identifique las dos que considera prioritarias. A continuación, se presentan los tres aspectos concretos que se destacan, a nivel general y por partido.

Tabla 2 – Aspectos concretos en los que habría que introducir reformas en la Constitución (%)

	TOTAL	PP	PSOE	UP	CS	ECP	ERC	CDC
En una mejor coordinación de competencias en educación y sanidad	32,4	38,7	30,6	23,4	35,8	46,2	25	28
En incrementar la transparencia y el control de la actividad política	28,9	28,2	30,3		30		32,5	
En mejorar la protección de los derechos sociales	22,7			33		23,1		
En la regulación de competencias de las Comunidades Autónomas		26,7			27,4		30	40
En incrementar la transparencia y el control de la actividad política			26,8					
En la sucesión de la Corona				23,4		23,1		24

Fuente: Barómetro del CIS, Estudio 3223 (septiembre 2018). Elaboración propia.

Como vemos, existen una serie de aspectos en los que existe un acuerdo sobre la necesidad de reforma constitucional y que tienen que ver, por un lado, con la necesidad de mayor coordinación en educación y sanidad, dos políticas mayoritariamente descentralizadas y base del Estado de Bienestar y, por otro lado, políticas relacionadas con la desafección y crítica al sistema político.

Ahora bien, mientras existe un cierto acuerdo sobre los dos primeros aspectos a reformar, existen un tercer tipo de prioridades que varían según los partidos. A nivel total, mejorar la protección de los derechos sociales es la más apoyada, más aún si tenemos en cuenta las consecuencias de la crisis económica. Pero, en este tercer aspecto, existen también otras preferencias según los partidos.

Una de ellas es la mención a la regulación de las competencias de las autonomías. Vemos aquí una faceta más sobre el estado autonómico y su funcionamiento relacionado con el creciente conflicto entre las atribuciones exclusivas y compartidas del estado central y las autonomías. Los votantes de Pp, Cs, ERC y Cdc destacan esta posible mejora pero, como veremos con las propuestas de los partidos, en sentido contrario. Mientras los dos partidos nacionales quieren garantizar una serie de

competencias para el Estado central controlando y limitando el autogobierno, los dos partidos independentistas quieren garantizar y ampliar aún más sus propias competencias frente al Estado.

El segundo aspecto hace referencia a la forma del Estado. La Monarquía es puesta en entredicho como una de las tres prioridades en los votantes de UP, ECP y Cdc. En los dos primeros tiene que ver con una determinada idea democrática republicana por la que una Monarquía hereditaria no es idónea. En el caso de los votantes de Cdc, tiene que ver además con el papel del Rey en la crisis territorial y su intervención el 3 de octubre de 2017 en defensa del Estado y la legalidad. Como indicó el presidente de la Generalitat en una declaración institucional, «el rey de España no ha pedido perdón. No lo ha hecho desde que el 3 de octubre compareció en la televisión en una grave declaración política para dar cobertura y apoyo a la represión que se había producido dos días antes contra más de dos millones de catalanes»<sup>32</sup>.

#### *4.2 Las preferencias sobre el modelo territorial y el sentimiento de identidad*

Existen diversas sensibilidades con respecto al modelo territorial – grado de autogobierno y cogobierno – y estas están relacionadas con unos determinados sentimientos identitarios. De fondo, la idea de si España es una única nación o si, por el contrario, es un Estado plurinacional y la consecuente asimetría y diversidad en el trato a las regiones.

Con respecto a la identidad, el CIs tiene una serie histórica que pregunta sobre este sentimiento y contempla sentirse sólo español, más español, igual de español que del gentilicio de la comunidad autónoma (CA), sentirse más de la CA que español o sólo del gentilicio de la CA. Al tratarse de identidades, esta evolución se caracteriza por cierta estabilidad. En el siguiente gráfico se muestran los datos de 2009 – con el inicio de la crisis – y 2018 para España y Cataluña. Ciertas tendencias de

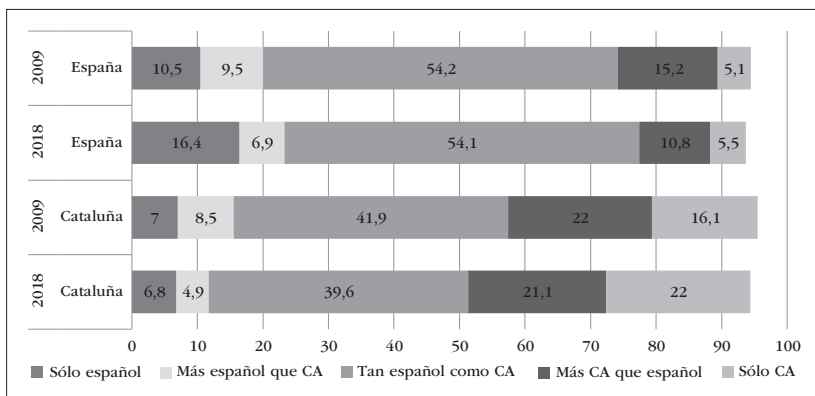
---

(32) Q. TORRA, *Declaració institucional del president de la Generalitat amb motiu de la inauguració del Jocs Mediterranis*, Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Oficina del President, 22 de Junio de 2018. Cita p. 2. Accesible <https://govern.cat/govern/docs/2018/06/22/13/02/314ed8db-4eed-4f0d-ac1c-fec3523fa6a1.pdf>. Último acceso el 20 de junio de 2019.

cambio son interesantes y van en líneas opuestas en Cataluña y España. En España, aquellos que se sienten sólo o más españoles han aumentado un 3,3% y han subido un 5,9% los que se sienten solo españoles. En cambio, aquellos que se sienten con una identidad subnacional más fuerte, han disminuido en un 4,1%.

En Cataluña, en cambio, aquellos con una identidad primariamente española han disminuido un 3,8% y han aumentado un 5% los que se sienten más o sólo catalanes. Aquellos que se sienten sólo catalanes son más que aquellos que se sienten también un poco españoles, otro cambio relevante en los últimos 10 años. Eso sí, es necesario notar que el 51,3% se identifican con tan, más o sólo español.

Gráfico 5 – Sentimiento de identidad en España y Cataluña (%)



Fuente: Cis. Elaboración propia.

A continuación, se comparan la preferencia sobre el modelo territorial en dos años (2010 y 2018). Esta pregunta distingue entre cinco opciones que van desde un Estado central sin autonomías a la posible independencia de las cc.AA. Si comparamos Cataluña, País Vasco, el Resto de España<sup>33</sup> y el Total de España, podemos observar, de nuevo, tendencias en sentido opuesto.

(33) En Resto de España se incluye al resto de cc.AA., incluso alguna como Navarra con régimen foral o Galicia, otra comunidad histórica, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Tabla 3 – *Preferencia sobre el modelo territorial (%)*

	2010				2018			
	Cataluña	País Vasco	Resto España	Total	Cataluña	País Vasco	Resto España	Total
Un Estado con un único Gobierno Central	10,1	2,3	15,0	13,2	7,8	3,6	23,3	19,5
Un Estado con CC.AA. con menor autonomía	5,4	4,1	14,5	12,7	2,1	2,9	12,4	10,2
Status quo actual	27,0	32,2	46,3	43,0	22,2	34,6	38,8	36,9
Un Estado en el con CC.AA. con mayor autonomía	29,4	25,7	10,9	14,6	26,1	24,0	10,5	13,6
Un Estado que reconociese la posible independencia de las CC.AA.	23,7	27,7	2,8	7,4	35,6	25,2	3,6	9,5

Fuente: CIS. Elaboración propia.

En el Resto de España vemos que las preferencias por opciones recentralizadoras han aumentado y suponen más de un tercio de las preferencias (35,7%), muy cerca de la opción del status quo, mientras que la idea de una mayor autonomía e incluso independencia se mantiene estable en un 14,1%. Esto supone un gran cambio con respecto a datos anteriores.

En cambio, en Cataluña la opción recentralizadora es muy minoritaria mientras que la profundización del Estado de las autonomías e incluso la independencia es mayoritaria, con un 61,7%. En los datos de 2018 se observa como la opción de la independencia ha aumentado mucho en los últimos 10 años, un 11,9%, situándose por encima de la opción de profundización de la autonomía – al igual que ha ocurrido con el sentimiento de identidad – y convirtiéndose en la opción más respaldada en Cataluña.

En definitiva, ya sea en la evaluación de la democracia y la Constitución, el sentimiento de identidad o el modelo territorial, podemos observar posiciones conflictivas y tendencias opuestas cuando distinguimos entre regiones o recuerdo de voto partidista. Esta evaluación y percepción diferencial supone un incentivo y oportunidad para la politiza-

ción y polarización por parte de los partidos políticos en campaña, como veremos a continuación.

### *5. La Constitución, Cataluña y la identidad en los programas electorales de 2019*

Tras analizar las percepciones, prioridades y sentimientos de los ciudadanos, ¿qué posición y propuestas presentan los partidos políticos en sus programas para las elecciones de 2019? ¿Qué relevancia les otorgan? ¿Son coherentes con las preferencias de sus votantes?

En esta sección se compararán las propuestas de los partidos en los diversos ámbitos analizados. Para muchos partidos, el tema catalán y sus implicaciones más amplias – el estado de las autonomías, la Constitución, la identidad, la lengua, la idea de nación, la democracia – han ganado relevancia frente a los temas económicos y sociales, favoreciendo la polarización política de la identidad y el propio sistema político. En el análisis de la relevancia es interesante observar dónde se encuentran situadas en los programas, las propuestas sobre estos temas. En los tres partidos de la derecha y en los tres de ámbito catalán, los programas se inician – en la introducción y primer capítulo – con las propuestas y reflexiones sobre la Constitución, modelo territorial, identidad y el conflicto catalán. En el caso catalán, de hecho, influyen en todo el programa. En cambio, en los dos partidos de izquierda estatal estas consideraciones están presentes pero quedan relegadas a capítulos posteriores. Esto muestra, de manera gráfica, la prioridad que otorgan ciertos partidos a estos temas.

#### *5.1 La evaluación y reforma de la Constitución*

Como hemos visto en el caso de los ciudadanos, la evaluación de la Constitución y su posible reforma varía enormemente según el partido. Esto queda claramente reflejado en los programas de los partidos.

##### *5.1.1 El bloque de la derecha*

Gran parte de la estrategia compartida por estos partidos es su crítica al PSOE de Pedro Sánchez por haber llegado al poder con el apoyo de algunos partidos independentistas. El PP lo indica claramente, como ya se

comentó en la introducción al acusarle de «no tener más proyecto que el de pactar con populistas y secesionistas». Además, para ellos, el secesionismo supone una amenaza para la Constitución «que nos hizo ciudadanos libres e iguales, ha sido el elemento vertebrador que ha permitido que estas cuatro décadas hayan sido los mejores años de nuestra historia reciente»<sup>34</sup>. Vemos así esta idea, compartida por sus votantes, del orgullo de la Constitución y el gran éxito que ha supuesto este período.

Esta misma posición es observable, con matices, por Ciudadanos. Defienden la Constitución y una idea de ciudadanía y, por eso mismo, creen que es necesario actualizarla para el s. XXI y así «garantizar que España sea una nación de ciudadanos libres e iguales». Muchas de sus propuestas de actualización tienen una cierta lógica recentralizadora. Proponen así la clarificación de competencias, eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona o incorporar nuevos derechos fundamentales – salud, dependencia, conciliación, transparencia – y «blindar el matrimonio entre personas LGTBI»<sup>35</sup>.

En cambio, Vox no propone de manera específica, detallada e identificada una reforma constitucional aunque, como veremos, muchas de sus propuestas sobre el modelo territorial, por ejemplo, necesitarían de una reforma profunda del texto constitucional.

### 5.1.2 *El bloque de la izquierda*

En ambos partidos se observan propuestas de reforma constitucional, de mayor o menor calado, con la idea profundización democrática, mayor transparencia, control ciudadano o lucha contra la corrupción. Aún así, también existe alguna diferencia de temas y énfasis sobre los aspectos centrales de la reforma.

Los votantes el PSOE, como vimos, estaban a favor de una importante

---

(34) PP, PARTIDO POPULAR, *Programa electoral*, 2019. Citas pág. 6. Documento accesible en <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf>. Último acceso a este y al resto de programas, el 18 mayo de 2019.

(35) CS, CIUDADANOS, *Programa electoral*, 2019. Citas del Punto 8. Ciudadanos publicó su programa como una página web y no existe (sólo en formato de fácil lectura) un documento en pdf o formato similar. Las citas son de los respectivos puntos del programa. Accesible en <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

reforma constitucional aunque valoraban relativamente bien el período constitucional. Para el PSOE, la reforma de la Constitución va íntimamente ligada a la posible redefinición del Estado autonómico y «que sólo cabe abordar desde el mayor consenso social y político posible»<sup>36</sup>. Junto con ello, se propone una profundización y regeneración democrática. Esta idea también está presente en el programa de UP con temas muy variados como la financiación de partidos, lucha contra la corrupción, regulación de lobbies, constitucionalizar la participación facilitando las consultas populares, etc. También proponen dos modificaciones claras, la del artículo 135 que sancionó la estabilidad presupuestaria en una reforma exprés entre PP y PSOE en 2010 y la reforma del art. 49 de la Constitución donde habla de «disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos». En esta lógica, es relevante destacar la idea de «suprimir los aforamientos y acabar con la irresponsabilidad del Rey»<sup>37</sup> y debatir si es una institución idónea para la democracia. Aún así, muchas de las propuestas que llevan a cabo van en la línea de que se cumpla la Constitución más que grandes y profundas reformas<sup>38</sup>.

Ambos partidos destacan también la importancia de las políticas de la Memoria Histórica y la confrontación y peligro que supone la llegada de la extrema derecha. Como indica el PSOE, «una vez superado el cuarenta aniversario de nuestra Constitución, España se enfrenta el 28-A a una encrucijada: revalidar nuestro apoyo a los valores democráticos, garantizados por la Constitución del 78, [...] o apoyar a fuerzas que, por acción u omisión, manifiestan un visible desprecio por las víctimas de aquella barbarie fascista»<sup>39</sup>. UP también enfatiza la «memoria democráti-

---

(36) PSOE, PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, *Programa electoral*, 2019. Cita pág. 153. Accesible en <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>.

(37) UP, UNIDAS PODEMOS, *Programa electoral*, 2019. Cita pág. 51. Accesible en [https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/04/Podemos\\_programa\\_generales\\_28A.pdf](https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/04/Podemos_programa_generales_28A.pdf).

(38) En este sentido, es interesante observar la intervención de Pablo Iglesias, secretario general de UP, en el primer debate electoral entre candidatos celebrado el 22 de abril de 2019. Con un ejemplar de la Constitución en la mano, citó textualmente varios artículos para defender sus propuestas y mostrar su encaje constitucional. El problema, venía a decir, es que realmente no se cumple la Constitución.

(39) PSOE, *Programa electoral*, cit., p. 183.

ca» y destaca que España es «la excepcionalidad europea en términos de impunidad y de haberle dado la espalda a nuestra historia»<sup>40</sup>.

### 5.1.3 *Los partidos de ámbito catalán*

Los votantes de estos tres partidos se encuentran entre los más críticos con respecto al funcionamiento de la democracia en España, su valoración del sistema y su visión de la propia Constitución. Esto se refleja claramente en las propuestas de los partidos aunque con diferencias. En el caso de ERC y JxC sus propuestas y críticas van finalmente dirigidas a la autodeterminación de Cataluña mientras que ECP pretende una transformación profunda del sistema para mejorarlo y no tanto hacia la independencia.

Como explica ERC, el programa que presentan propone «nuestro modelo republicano en contraposición a lo que nos ofrece un Régimen del 78 caduco y en crisis. El propósito de nuestra presencia en Madrid [...] no es otro que el de esforzarse por hacer posible el ejercicio del derecho a la autodeterminación y la República Catalana»<sup>41</sup>. JxC enfatiza, además, que «ignorar Cataluña pasa factura a la agenda española y no respetar la voluntad mayoritaria de los catalanes ha instalado a España en la inestabilidad política permanente»<sup>42</sup>. En cambio ECP, al igual que UP y el PSOE, presenta su propuesta en un marco más amplio que el meramente identitario. En la introducción de su programa se comprometen por una economía verde, la lucha contra el cambio climático, el feminismo y «avanzar, en definitiva, hacia una verdadera transformación de progreso de Cataluña y España»<sup>43</sup>.

En el caso catalán, y en los tres partidos, la crítica al sistema político español y sus instituciones – Monarquía, Senado, sistema judicial – es

---

(40) UP, *Programa electoral*, cit., p.60.

(41) ERC, ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA, *Programa Electoral*, 2019. Cita pág. 4. El programa de ERC y de JxC está en catalán. Todas las citas literales han sido traducidas por el autor. Accesible en <https://vadellibertat.esquerra.cat/pdf/programa-corts-espanyoles-2019.pdf>.

(42) JxC, JUNTS PER CATALUNYA, *Programa Electoral*, 2019. Cita pág. 4. Accesible en <https://junts-percatalunya.cat/wp-content/uploads/2019/04/ProgramaJxCat-1.pdf>.

(43) ECP, EN COMÚ PODEM, *Programa Electoral*, 2019. Cita pág. 3. Accesible en <http://encomupodem.cat/es/programa-electoral/>.

total. En el caso de ECP, persiguen «una democracia de base, más justa, más igualitaria, solidaria, limpia, participativa y que impregne todos los ámbitos de nuestra sociedad, especialmente todos los que tiene que ver con el bien común». Y, añaden, «es evidente que el régimen del 78 no nos permite alcanzar estos objetivos y es precisamente por eso que queremos cambiarlo todo»<sup>44</sup>.

## 5.2 *El Modelo territorial y el conflicto catalán*

Como en el caso de los ciudadanos, las propuestas sobre el modelo territorial y Cataluña son variadas en todas las dimensiones y entre todos los partidos. Cabe destacar como ha emergido un partido claramente centralista frente a otros inequívocamente independentistas.

### 5.2.1 *El bloque de la derecha*

La idea del modelo territorial y el conflicto catalán son muy relevantes y están unidos a la propia defensa de la Constitución. Los tres partidos, de un modo u otro, enfatizan la necesidad de una mayor recentralización, con más peso y presencia del Estado y limitando el autogobierno y el gobierno compartido. Aquí podemos ver una diferencia esencial. El Pp y Cs proponen una mayor presencia del Estado y control sobre las autonomías, a través de la clarificación de las competencias, la financiación, el control sobre ciertas políticas y la imposibilidad o moratoria en las transferencias hacia las regiones. Como se indica en el programa del PP, «[s]i en 1978 la modernización del país pasaba por la descentralización, hoy, en 2019, el principal reto que tenemos es el de fortalecer la capacidad vertebradora del Estado para garantizar la libertad y la igualdad de todos los españoles»<sup>45</sup>. Vox, en cambio, directamente se opone al modelo autonómico y propone un «Estado de Derecho Unitario», y, como paso previo, una recentralización inmediata de las competencias de Educación, Sanidad, Seguridad y Justicia unido a la limitación de la capacidad legislativa autonómica y la eliminación de las policías autonómicas.

La financiación de las autonomías, un aspecto central del autogobier-

---

(44) ECP, *Programa electoral*, cit., p. 126.

(45) Pp, *Programa electoral*, cit., p. 6.

no, también es crucial. En el caso del Pp y Cs, quieren modificarla para ir hacia un modelo «más justo, equitativo y transparente»<sup>46</sup> y, como en el caso de Vox, suprimir o repensar el Concierto Vasco y Navarro, que supone el reconocimiento de unos hechos históricos diferenciales y una clara asimetría en el trato.

Con respecto a Cataluña, las medidas propuestas para gestionar el conflicto tienen todas un carácter restrictivo. En primer lugar, los tres proponen aplicar el art. 155 de la Constitución de manera inmediata hasta restablecer la plena legalidad frente al «golpe de estado» catalán. En segundo lugar, reformas legales que redefinan o ahonden en la tipificación de ciertos delitos como el de sedición y rebelión, el restablecimiento del delito de convocatoria de referendos ilegales o la modificación de la Ley de Indultos, por el temor a que el gobierno socialista indulte a los políticos catalanes si son declarados culpables. Finalmente, también se ahonda en las limitaciones a los partidos políticos, con propuestas que van desde la ilegalización para los que defiendan la violencia o que tengan como objetivo «la destrucción de la unidad territorial de la Nación y su soberanía» que propugna Vox<sup>47</sup>, limitar el acceso a la financiación a los que vayan «contra la unidad y los intereses generales de la nación» como indica el Pp<sup>48</sup> o la reforma de la ley electoral «para que sea más justa e igualitaria para que España no dependa de los que quieren romperla», con una barrera electoral del 3% a nivel estatal de Cs<sup>49</sup>.

### 5.2.2 *El bloque de la izquierda*

En este caso, las propuestas de ambos partidos, con diferencias y matices, van en la línea de ahondar y modificar ciertos aspectos del modelo autonómico para permitir un mejor funcionamiento y encaje de las diversas regiones.

El PSOE destaca su papel de impulsor del Estado autonómico «frente a una derecha que siente nostalgia del pasado centralista y a los que se

---

(46) Cs, *Programa electoral*, cit., punto 10.

(47) Vox, *Programa electoral*, 2019. cit. p. 2.

(48) Pp, *Programa electoral*, cit., p. 15.

(49) Cs, *Programa electoral*, cit., punto 9.

han adentrado en aventuras independentistas». Se defiende el autogobierno destacando el papel central del modelo autonómico en la mayor cohesión y mejora de la calidad de vida y se apuesta por una «España democrática, plural, abierta, europea y moderna, que reconoce la diversidad en la unidad, la España de todos»<sup>50</sup>.

Para ello se necesita financiación adecuada, garantizada, transparencia y colaboración entre comunidades y lealtad institucional. Como vemos, estas consideraciones son generales y dirigidas a la mejora y actualización de todo el sistema autonómico, no sólo de Cataluña. Sus propuestas van en la línea de fomentar la colaboración vertical y horizontal entre el Estado y las propias autonomías y potenciar la participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Gobierno de España, esto es, la idea de gobierno compartido típico de sistemas federales. Proponen también clarificar y precisar las competencias del Estado y «establecer que todo lo no atribuido al Estado por la Constitución es de competencia autonómica»<sup>51</sup>. Esto supone un cambio con respecto a la actualidad, puesto que por defecto las competencias no atribuidas expresamente a uno u otro nivel corresponder al nivel central. Otra propuesta supone la constitucionalización de la financiación de las CC.AA. En el caso de UP, el modelo territorial y el conflicto de Cataluña también se enfoca con una lógica distinta, con la idea de la «España vaciada», un desequilibrio que se ha acentuado con el tiempo<sup>52</sup>. Podemos indicar que «desde la misma Constitución, este es un país plurinacional en el que la inmensa mayoría de sus pueblos conviven con fraternidad y deben poder elegir su destino»<sup>53</sup>. Vemos aquí una idea distinta a otros partidos nacionales, defendiendo la plurinacionalidad del Estado así como de la asimetría entre regiones. Igualmente indican que los problemas territoriales «no se resuelven a garrotazos ni de manera unilateral», las dos estrategias utilizadas por el gobierno central del PP y el catalán

---

(50) PSOE, *Programa electoral*, cit., p. 149.

(51) PSOE, *Programa electoral*, cit., p. 150.

(52) Ver, para una discusión más general, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*, en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 2017, pp. 189-209.

(53) UP, *Programa electoral*, cit., p. 101.

de ERC y JxC, respectivamente. Ellos defienden un «proceso de reconciliación» y apuestan «por un referéndum pactado en el que Podemos defenderá un nuevo encaje para Cataluña en España». También se propone una reforma del sistema de financiación autonómica que garantice un suelo de ingresos para garantizar los servicios públicos y que esté vinculado a una reforma fiscal más amplia y a la solución de la deuda autonómica debido a su «infrafinanciación»<sup>54</sup>.

### 5.2.3 Los partidos de ámbito catalán

Como es lógico, especialmente en el caso de los dos partidos independentistas, el conflicto catalán es central y vehicula todo su programa. En cambio, aunque es muy importante en Ecp, al igual que en UP, se intenta enmarcar con una lógica más amplia. Varios aspectos merecen ser destacados.

ERC y JxC, analizan cómo se ha llegado a esta situación y la evolución del conflicto. En JxC comienzan desde una perspectiva histórica, diciendo que «los agravios del Estado español con Cataluña vienen de lejos, han tenido una continuidad en la historia de España, sea cual sea la forma de gobierno, dictadura o democracia, república o monarquía, y gobierno quien gobierne, las derechas o las izquierdas»<sup>55</sup>. A pesar de estos agravios, tanto JxC como ERC ponen el énfasis en el conflictivo proceso de aprobación del nuevo *Estatut* catalán. Va a ser, para ERC, la sentencia del Tribunal Constitucional la que certifica «de facto el fracaso de una vía que había despertado grandes esperanzas y la necesidad de buscar un nuevo horizonte que superase la insostenible estrechez del marco autonómico»<sup>56</sup>. También, indican desde JxC, cuando se niega un Pacto Fiscal en 2011.

En segundo lugar, se critica la evolución de España, el propio sistema político y sus políticos. Para ellos, todo este proceso ha ido acompañado de una creciente recentralización y ha ido en detrimento de la legitimidad del sistema político español en Cataluña. La aplicación del art.

---

(54) UP, *Programa electoral*, cit., p. 104.

(55) JxC, *Programa electoral*, cit., p. 5.

(56) ERC, *Programa electoral*, cit., p. 8.

155, la paralización de muchas leyes aprobadas por el *Parlament* catalán y recurridas al Tc y, en definitiva, un Estado centralista que no entiende la plurinacionalidad. La estrategia represiva del Estado, la judicialización de la política, la violencia, la existencia de políticos presos (presos políticos en su terminología), ha llevado a que el Estado español vea «su deslegitimación definitiva a ojos de la mayoría de la sociedad catalana»<sup>57</sup>. En definitiva, critican la democracia en España y, en contraposición, defienden «los valores que animan el proyecto para la República Catalana constituye de hecho, la antítesis del estado de cosas actual»<sup>58</sup>.

En tercer lugar, las propuestas que realizan los partidos para ayudar a gestionar el conflicto. En el caso de ERC y ECP se propone la celebración de un referéndum de autodeterminación, el instrumento más democrático y demandado por la ciudadanía (ERC) a lo que ECP añade una Ley de Claridad donde se fijen las condiciones e interpretación de cualquier tipo de consulta sobre el estatus de Cataluña. JxC, en cambio, quiere resolver el problema haciendo política, «sobre la base de una relación bilateral que reconozca el derecho a la autodeterminación amparado por los tratados internacionales firmados por el Estado español»<sup>59</sup>. Por eso, ponen una condición para su posible apoyo a un gobierno central, el apoyo a la autodeterminación de Cataluña. Vemos aquí el profundo cambio en la relación entre este partido (sucesor de CIU y Cdc) en lo que respecta a su papel de apoyo pragmático a los gobiernos centrales. Pero Ecp también propone reformas para la mejora del autogobierno catalán (blindaje competencial, retirada de recursos de inconstitucionalidad), el gobierno compartido (con participación de la Generalitat en las instituciones y organismos del Estado), la asimetría (nuevas transferencias) y la plurinacionalidad.

### 5. 3. *El concepto de identidad*

Como se observó en el análisis de las preferencias ciudadanas, existen

---

(57) ERC, *Programa electoral*, cit., p. 7.

(58) ERC, *Programa electoral*, cit., p. 17.

(59) JxC, *Programa electoral*, cit., p. 6.

diversas percepciones y el sentimiento de identidad, que varía especialmente si tenemos en cuenta la región. Esta percepción del tipo de identidad, más compleja o exclusiva, queda claramente reflejado en las propuestas partidistas.

### 5.3.1 *El bloque de la derecha*

Lógicamente, en sus ideas se puede observar una concepción de la identidad y una cierta idea de España donde prima la igualdad de todos los ciudadanos españoles frente al reconocimiento y políticas que amparen la diversidad, es decir, una posición más cercana a la simetría entre las regiones y la defensa de una identidad española. Con la idea de que el nacionalismo y el populismo son una amenaza para la Constitución y la democracia, consideran que es necesario «reforzar y hacer respetar los elementos que configuran nuestra identidad nacional, especialmente los símbolos – la bandera y la corona – y la lengua común a todos, el español»<sup>60</sup>.

En el caso de Cs, en la misma línea, proponen medidas que enfatizan los aspectos estatales comunes frente a los particularismos regionales, como potenciar el español para «estudiar, trabajar y rotular tu negocio», hacer que «el conocimiento de lengua cooficial autonómica nunca será una barrera para acceder a un empleo público en España», o añadir «una asignatura sobre la Constitución española»<sup>61</sup>. En definitiva, una idea de simetría regional e identidad nacional.

Vox, en esta línea, defiende la «máxima protección» a los símbolos nacionales – bandera, himno, Corona – y defensa de la lengua común y, a la vez, «suprimir el requisito del conocimiento de la lengua cooficial en el acceso a la función pública de forma que se evite cualquier tipo de discriminación»<sup>62</sup>. En los aspectos de ámbito más cultural destaca su plan de conocimiento y difusión de la identidad española, «con especial atención a las gestas y hazañas de nuestros héroes nacionales»<sup>63</sup>.

---

(60) Pp, *Programa electoral*, cit., p. 9.

(61) Cs, *Programa electoral*, cit., puntos 4, 5 y 6 respectivamente.

(62) Vox, *Programa electoral*, cit., p. 2.

(63) Vox, *Programa electoral*, cit., p. 3.

### 5.3.2 *El bloque de la izquierda*

La identidad es un aspecto especial y vemos diferencias entre ambos partidos. El PSOE intenta un difícil equilibrio, como ya se vio en épocas anteriores, entre igualdad y diversidad y asimetría<sup>64</sup>. Apuesta por el reconocimiento más preciso de la singularidad y diversidad de los diversos territorios en los Estatutos de Autonomía que muestre los aspectos «identitarios, históricos, culturales, políticos y lingüísticos así como a una organización institucional y territorial adaptada a las peculiaridades de cada comunidad en cuanto no afecte al funcionamiento de otros territorios»<sup>65</sup>. En el caso de Unidas Podemos su reconocimiento por la plurinacionalidad y la pluralidad cultural de España es claro. Como indicó Pablo Iglesias, el líder de UP, durante su primera evaluación de los resultados de las elecciones generales, el propio 28 de abril «España es plurinacional, basta con ver el resultado en Euskadi y Cataluña. Quien no lo haya entendido, no entiende España»<sup>66</sup>.

### 5.3.3 *Los partidos de ámbito catalán*

Como hemos visto, al defender la identidad catalana y criticar el centralismo español, todos ellos defienden una idea de Estado plurinacional y pluricultural. ERC presenta también su idea de «una concepción republicana de España es la de un conjunto de naciones y pueblos soberanos que compartimos vínculos comunes y convivimos de manera fraternal en el espacio peninsular. Nada más lejos de la España centralista, autoritaria y uniformizadora que se nos ha querido imponer»<sup>67</sup>. Por ello, el establecimiento de una República catalana abre una ventana de oportunidad para que la sociedad progresista española ponga en cuestión el régimen de 1978, lograr la fraternidad entre los pueblos de España y se consiga una sociedad más justa con las luchas compartidas por las clases populares.

---

(64) T. VERGE, *Party Strategies on Territorial Reform*, cit., p. 327.

(65) PSOE, *op. cit.*, p. 151.

(66) A. MARCOS, Iglesias: «Somos imprescindibles para que haya un Gobierno de izquierdas», en *El País*, 29 abril 2019. [https://elpais.com/politica/2019/04/28/actualidad/1556461122\\_218757.html](https://elpais.com/politica/2019/04/28/actualidad/1556461122_218757.html). Último acceso el 17 de mayo.

(67) ERC, *Programa electoral*, cit., p. 19.

En el caso de JxC también se pone de manifiesto su defensa de la identidad catalana frente al gobierno español que ha intentado «impedir cada vez más la capacidad de Cataluña de autogobernarse. Lo ha hecho despreciando nuestras instituciones, atacando nuestra identidad y laminando de forma constante nuestras competencias»<sup>68</sup>. Vemos, por tanto, la unión entre identidad y autogobierno.

En una línea en parte similar, desde ECP defienden la creación de una III República, una reforma de la Constitución que reconozca la realidad plurinacional del Estado y defina a Cataluña como una nación, la creación de una Constitución catalana, reconocimiento de un estado plurilingüe y pluricultural y la reforma del Senado.

#### *5.4 Comparación entre las posiciones de los partidos*

Como podemos observar en la siguiente tabla, los partidos presentan posiciones distintas en todas las dimensiones analizadas. Esto permite representar las diversas sensibilidades presentes en el electorado pero también supone crecientes incentivos para competir sobre estos temas. Existe una gran diferencia con respecto a los partidos de ámbito catalán. Estos, al igual que sus votantes, evalúan de manera muy negativa la Constitución y, en su caso, llegan a pedir la reforma total. Esto supone una puesta en cuestión profunda del sistema político español. Frente a ellos, los partidos de la derecha estatal presentan una posición opuesta. En su caso, la reforma serviría para mejorar el sistema y, en ningún caso para cambiarlo.

---

(68) JxC, *Programa electoral*, cit., p. 10.

Tabla 4 – *Comparación de las propuestas en los programas electorales*

	Constitución <sup>69</sup>		Modelo Territorial <sup>70</sup>				Id <sup>71</sup>	Conflicto Cataluña
	Evaluación General	Reforma	Tipo	Auto Gobierno	Gobierno Compartido	Asimetría	Tipo	Propuesta solución
PP	+	P	+C	-	-	No	N	Art. 155
CS	+	S	+C	-	-	No	N	Art. 155
VOX	+	n.a.	C	-	-	No	N	Art. 155
PSOE	+	S	F	+	+	Sí/No	P	Reforma modelo autonómico-Constitución
UP	+/-	S/T	+F	+	+	Sí	P	Negociación + Referéndum
ECP	-	T	+F	+	+	Sí	P	Referéndum/ Ley de Claridad
ERC	-	T	I	+	+	Sí	P	Referéndum
JXC	-	T	I	+	+	Sí	P	Negociación bilateral

Es interesante destacar, de nuevo, como existen diversas preferencias sobre el modelo territorial. Cabe señalar como ahora sí existe un partido que defiende la supresión de las autonomías y la vuelta a un Estado unitario. Esto ha llevado a que los otros dos partidos de la derecha hayan enfatizado los temas relativos más a la unidad que a la diversidad. En este sentido, la reforma del sistema pasa, para el resto de partidos, en una mejora del cogobierno. Estas preferencias están relacionadas con la concepción de la identidad y la idea de nación: una única nación española o un Estado plurinacional. Son estos temas que ya se debatieron en la redacción de la Constitución y que vuelven a abrirse. El modo de gestionar el conflicto catalán muestra claramente la división. PP, Cs y Vox piden la suspensión de la autonomía catalana. ERC,

(69) Evaluación General de la Constitución, su efecto y vigencia: Positiva (+), Negativa (-) y Mixta (+/-). Reforma de la Constitución: Pequeña (P), Substantiva (S), Total (T). N.A. (no aplicable).

(70) Modelo Territorial:

Tipo: Estado Central (C), Más centralismo (+C), Federalismo (F), Federalismo plurinacional (F+), Independencia (I).

Autogobierno (más competencias para las cc.aa.): Más (+), Menos (-).

Gobierno compartido (un mayor papel de las cc.aa. en la gobernabilidad estatal): Más (+), Menos (-).

Asimetría (diferentes competencias según región): Sí /No.

(71) Identidad: Nacional (N), Plurinacional (P).

ECP y JxC piden o referéndum de autodeterminación o negociación bilateral. En la izquierda, UP defiende la idea de referéndum negociado mientras que el PSOE incorpora la reforma del modelo territorial y la Constitución.

Vemos, por tanto, diferentes prioridades políticas, ideologías y estrategias que llevan a que los temas ganen relevancia y dificulten los acuerdos y vías intermedias.

### *6. Conclusión y discusión*

El sistema de partidos español ha experimentado profundos cambios en la última década. Las recientes elecciones no hacen más que ahondar en ellos. Como hemos podido observar, tanto en las preferencias ciudadanas como en las propuestas y estrategias de los partidos, existen una serie de demandas de modificación de la Constitución y del modelo territorial. Ahora bien, aunque existe un consenso en la necesidad de realizar cambios, el grado de profundidad y el sentido de las reformas muestran posiciones y tendencias en muchos casos opuestas.

Se observan claras diferencias entre las percepciones ciudadanas y de los partidos en España y Cataluña en la evaluación de la Constitución, la necesidad de reforma total, la valoración del sistema político, la preferencia sobre el modelo de Estado o el sentimiento de identidad. Lógicamente, los partidos políticos juegan un papel crucial en la definición y relevancia de estas preferencias, y vemos una clara coherencia entre las posiciones de los votantes y los partidos.

Como se desprende del análisis, el aumento del número de partidos, tanto en la izquierda como en la derecha, ha producido diversas posiciones e incentivos para aumentar la relevancia del tema territorial. Como se formuló en las hipótesis, el bloque de la derecha, con una competición inédita entre tres partidos y, además, en la oposición, ha enfatizado y competido en la dimensión territorial, dando relevancia a políticas recentralizadoras y llegando, incluso, a pedir un Estado unitario como hace Vox.

Esta dinámica también se reproduce con respecto a los partidos independentistas catalanes. Como se indicó en las hipótesis, estos partidos aunque comparten gobierno a nivel autonómico, compiten entre ellos en todas las elecciones. Esto lleva a incentivar la polarización en sus

propuestas políticas hacia una mayor ruptura con el sistema político español, dificultando la matización de ciertas políticas. Como hemos podido observar, de un modo u otro, estos partidos presentan un marco de ruptura clara con el ordenamiento político español. Su posible papel a la hora de investir al gobierno central – ya fueron imprescindibles en la moción de censura que llevó a Sánchez al gobierno – hace que la relevancia y los incentivos para competir en la dimensión territorial aumenten para todos ellos.

En cambio, los partidos de izquierda, Psoe y Up, presentan una estrategia e incentivos distintos. Como se contempló en las hipótesis, ambos venían de colaborar en el gobierno y podían mejorar su resultado global – con Up asumiendo su posición secundaria –. Además, frente a los incentivos identitarios del resto de bloques analizados, los partidos de la izquierda estatal tenían más incentivos para minimizar los temas identitarios, que no son de su «propiedad», para decantarse por temas relativos a la dimensión socioeconómica tradicional. De hecho, como hemos visto, incluso los temas territoriales se enmarcar en un debate más amplio que tiene que ver más con la desigualdad, el desarrollo o la equidad y no tanto con la identidad.

En el nuevo sistema de partidos, la dimensión socioeconómica y la territorial son muy relevantes. Como se indicó en las hipótesis y se desprende del análisis, la creciente polarización hace que el sistema sea más representativo pero, a su vez y debido al tipo de competición y de propuestas, hace que sea más complicado llegar a acuerdos para realizar reformas constitucionales e institucionales.

Las últimas elecciones nos hacen ver el resultado de las estrategias partidistas y el apoyo ciudadano a las mismas y nos muestran ciertas novedades. Estas elecciones han supuesto una volatilidad total del 41,05%, excepcionalmente alta<sup>72</sup>. Esto se debe a diversos factores como la gran pérdida de votos del Pp, la irrupción de Vox, la notable mejora del Psoe, el avance de Cs, el reajuste entre los dos partidos independentistas ca-

---

(72) Elaboración propia con datos provisionales. Supone la segunda mayor volatilidad total, sólo por detrás de las elecciones de 1982 (43,4%) y muy por encima de la media, hasta 2016, de 14,5%. Ver J. RAMA CAAMAÑO, *Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016*, en *Revista Jurídica UAM*, 34, pp. 241-266, especialmente pp. 257-260.

talanes, donde se destaca ERC y la entrada de nuevos aunque pequeños partidos.

Tabla 4 – *Resultados elecciones generales del 29 de abril de 2019 – Congreso de los Diputados*

	2019			Diferencia 2019-2016		
	Diputados	Votos	%	Diputados	Votos	%
PSOE	123	7.480.755	28,68%	38	2.036.909	6,05%
PP	66	4.356.023	16,70%	-71	-3.585.213	-16,31%
Cs	57	4.136.600	15,86%	25	995.030	2,80%
PODEMOS-IU-EQUO	35	3.118.191	11,95%	-10	-108.932	-1,47%
VOX	24	2.677.173	10,26%	24	2.629.991	10,06%
ERC-SOBIRANISTES	15	1.015.355	3,89%	6	383.121	1,26%
ECP-GUANYEM EL CANVI	7	614.738	2,36%	-5	-238.364	-1,19%
JxCAT-JUNTS	7	497.638	1,91%	-1	14.150	-0,10%
EAJ-PNV	6	394.627	1,51%	1	107.613	0,32%
EH Bildu	4	258.840	0,99%	2	74.127	0,22%
CCa-PNC	2	137.196	0,53%	1	58.943	0,20%
NA+	2	107.124	0,41%	2	107.124	0,41%
COMPROMÍS 2019	1	172.751	0,66%	1	172.751	0,66%
PRC	1	52.197	0,20%	1	52.197	0,20%

*Fuente:* Elaboración propia con datos provisionales del Ministerio del Interior. Accesible en <https://www.resultados.eleccionesgenerales19.es/Congreso/Total-nacional/0/es>.

El PSOE ha sido, con diferencia, el partido más votado, con más escaños y duplica al segundo partido, el PP. Aún así, está muy lejos de la mayoría absoluta – 176 escaños – y muestra un Congreso muy fragmentado donde los votos de los independentistas catalanes pueden ser cruciales<sup>73</sup>. Para nuestro análisis, además, la llegada de Vox, con 24 escaños y más de dos millones y medio de votos, pone fin a dos peculiaridades del sistema español.

(73) En cambio, en el Senado, con un sistema de elección distinto, el PSOE tiene una mayoría absoluta al obtener 137 senadores de un total de 266.

Por un lado, el fin de la «excepcionalidad» que suponía la ausencia de un partido de extrema derecha, habitual en muchos países europeos, aunque con particularidades propias. Mientras que en otros países el auge de este tipo de partidos se debe al temor a la diversidad externa producida por la inmigración, en España parece que tiene un mayor peso la amenaza de la diversidad interna, con el conflicto independentista catalán. Aún faltan los datos necesarios para comprobar esta idea. Por un lado, el propio presidente de la *Generalitat*, Quim Torra, publicó un artículo en el *Washington Post* tras las elecciones que exoneraba al independentismo en el surgimiento de la extrema derecha y aducía que Vox «se ha originado de las divisiones internas y luchas de poder» dentro del Pp. Para él, la extrema derecha española siempre estuvo ahí. En cambio, en otro artículo en el mismo periódico, el profesor Sergi Pardo-Prado comenta sobre el surgimiento de este partido que «mientras Vox se opone a la inmigración, la oposición al secesionismo catalán es su principal desencadenante ideológico»<sup>74</sup>. Nuestro análisis de la relevancia del tema y las propuestas realizadas parece indicar que, al menos desde la estrategia del propio partido, su éxito se debe en gran parte al conflicto catalán y no tanto a la inmigración, aunque esta también pueda jugar un papel central, especialmente en el voto en ciertas regiones.

En segundo lugar, se acaba con un argumento de Linz que justificaba que las opciones centralistas eran minoritarias al no haber ningún partido que las defendiera. Ahora sí lo hay y hemos visto cómo las preferencias hacia una mayor centralización e incluso un Estado sin autonomías, han aumentado mucho en España. En esa competición en el bloque de la derecha, tanto Cs como Pp han enfatizado estos aspectos con propuestas fuertes de recentralización del sistema y menor autogobierno y gobierno compartido. Vemos una tendencia coherente con la

---

(74) Q. TORRA, *The Catalan independence movement is not behind the rise of Spain's far right*, en *The Washington Post*, 6 de mayo de 2019. Accesible en [https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/05/07/catalan-independence-movement-is-not-behind-rise-spains-far-right/?utm\\_term=.87ad75074597](https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/05/07/catalan-independence-movement-is-not-behind-rise-spains-far-right/?utm_term=.87ad75074597). S. PARDOS-PRADO, *Spain finally has a radical-right party in parliament. Why did it take so long?*, en *The Washington Post*, 10 de mayo de 2019. Accesible en [https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/10/spain-finally-has-radical-right-party-parliament-why-did-it-take-so-long/?utm\\_term=.6bbfec19dee4](https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/10/spain-finally-has-radical-right-party-parliament-why-did-it-take-so-long/?utm_term=.6bbfec19dee4). Último acceso, 17 de mayo.

llamada «Paradoja del Federalismo»<sup>75</sup>. La descentralización reconoce la identidad de ciertos grupos y les proporciona autonomía política e institucional. Con ello, ganan mayor visibilidad y legitimidad de cara a los ciudadanos, que puede llevar a mayores demandas de autonomía pero, también, reacciones contrarias pidiendo mayor homogenización. Esta dinámica parece estar en juego en España en la actualidad.

Los últimos resultados electorales, en este sentido, nos muestran un voto fragmentado regionalmente. El PSOE ha ganado de manera clara pero con menos del 30% de los votos y a 53 escaños de la mayoría absoluta. Los partidos de la derecha estatal han obtenido pésimos resultados en las dos regiones donde el conflicto territorial es más profundo. En Cataluña obtienen sólo 7 escaños de los 48 en juego. Sólo Cs mejora levemente sus resultados de 2016, entra Vox con un escaño e iguala al PP, que pierde 5 escaños y más de la mitad de los votos. En el País Vasco ninguno de los tres obtiene representación. Esto puede ser un problema con respecto al peso de la dimensión territorial en su estrategia, al ser partidos residuales en esos territorios. Como indica Sánchez-Cuenca, se observa una relación entre el sentimiento nacional y las preferencias ideológicas, aunque no tendrían por qué estar relacionadas. Vemos, de nuevo, la relación entre las dimensiones económica y territorial y mecanismos que las refuerzan<sup>76</sup>.

Ahora es necesario ver cómo se desarrolla la legislatura. En el momento de escribir estas líneas se deben celebrar las elecciones locales y elecciones autonómicas en muchas regiones. Esto puede cambiar ciertos equilibrios y enviar nuevas señales con respecto al modo de gestionar el conflicto político. Tras estas elecciones se comenzará a despejar el horizonte de la nueva legislatura. ¿Se formará el primer gobierno de coalición con PSOE y UP o, en cambio, se recurrirá a acuerdos parlamentarios puntuales? Como hemos visto, las posiciones de ambos partidos difieren en aspectos clave en el modelo territorial. Además, ¿cómo afec-

---

(75) M. TORCAL, F. MOTA, *The role of political parties*, cit., p. 478, sucintamente explican esta idea de elaborada en 2010 por J. ERK y L. ANDERSON.

(76) I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El nacionalismo domina la política española*, CTXT, 1 de mayo de 2019. <https://ctxt.es/es/20190501/Politica/25946/nacionalismo-espana-derecha-aznar-ignacio-sanchez-cuenca.htm> Último acceso el 17 de mayo de 2019.

tará la entrada de Vox al debate y acuerdos parlamentarios? Está por ver qué influencia puede tener su llegada en la agenda política. Estos posibles cambios, ¿afectarán a la política de enfrentamiento y bloqueo que desarrollan los partidos independentistas o se pueden abrir vías para comenzar a gestionar el conflicto?

Por último, cabe recordar que el cambio del sistema de partidos comenzó con demandas de regeneración y reforma institucional que incluyen necesariamente la revisión de las reglas básicas de un Estado autonómico, no claramente definido en la Constitución. Tras varias elecciones y un cambio profundo en el sistema, vemos que este es más representativo de las diversas opciones y preferencias de los ciudadanos. Pero, también debido a esto y a su creciente inestabilidad, es difícil entrever cómo llegar a acuerdos en estas reformas cuando nos encontramos con posiciones, intereses y estrategias contrapuestas. Hace 40 años se consiguió. ¿Será posible ahora?