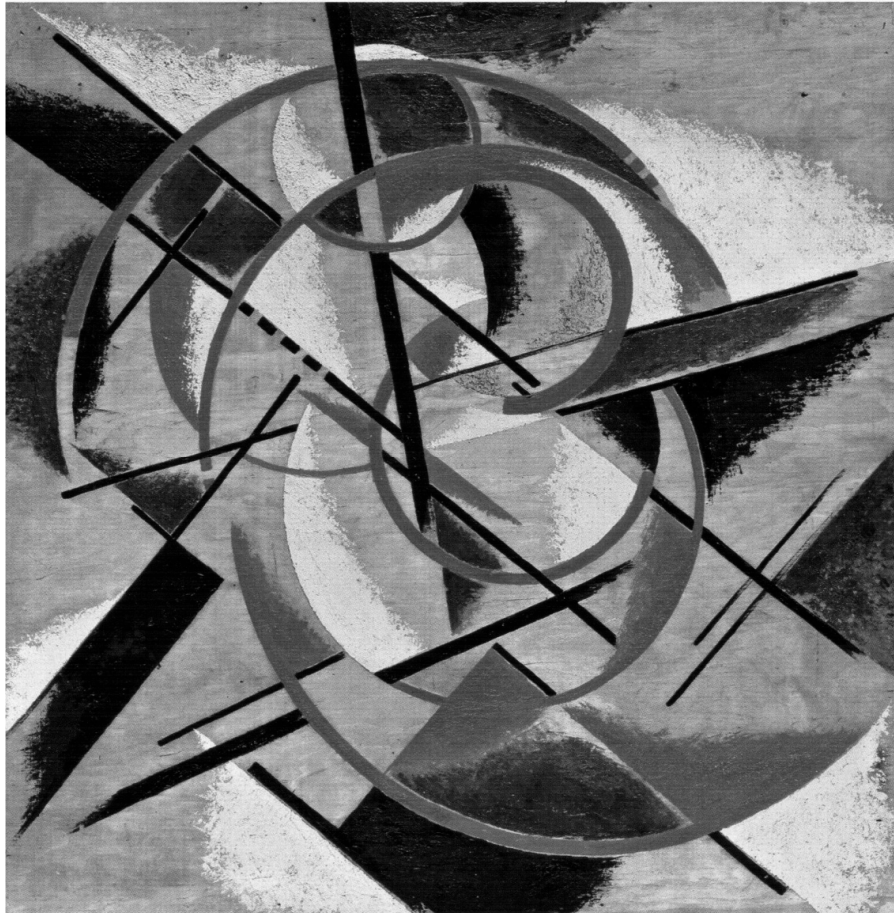


Javier Pérez Royo

La reforma imposible



Construcción dinámico-espacial, 1921. Liubov Popova.

El Estado de las Autonomías no tiene en España definición constituyente, sino estatuyente. No está en la Constitución, sino en los Estatutos de Autonomía. Por ello, en lo que a la estructura del Estado se refiere, nuestro país no se encuentra ante un problema de reforma de la Constitución, sino ante un problema de naturaleza constituyente.

Es posible que, de no haber desembocado los procesos de reformas estatutarias de principios de siglo, y de manera singular el de la reforma estatutaria catalana, en el desbarajuste en que han desembocado, el Estado de las Autonomías podría haber proyectado su vigencia durante varios decenios más. Pero ahora, tras la STC 31/2010, eso ya no es posible.

Esta sentencia supuso la destrucción de la “constitución territorial”, por lo que ahora la estructura del Estado no puede ser reformada y debe ser definida a través de un nuevo pacto constituyente que dé paso a un estado federal.

1. INTRODUCCIÓN

EL Estado de las Autonomías es al Estado Federal lo que la Ley de Supuestos es a la Ley de Plazos. De esta manera suelo comenzar la explicación a los alumnos de la lección correspondiente a la estructura del Estado en la Constitución de 1978.

Como es sabido, la Ley de Supuestos es una respuesta a la interrupción del embarazo que toma como punto de partida la consideración de dicha interrupción como un acto antijurídico que puede ser exonerado de responsabilidad penal en determinados supuestos: violación, malformación del feto, peligro para la salud de la madre. La Ley de Plazos, por el contrario, considera la interrupción del embarazo como un derecho constitucional de la mujer embarazada, derecho que puede ser ejercido libremente por ella en los plazos previstos por el legislador. La primera es una respuesta exclusivamente legislativa. La segunda es una respuesta constitucional. Con la primera no se sale nunca de la inseguridad para la mujer y para los profesionales que practican la interrupción del embarazo. Con la segunda, sí. Dicho de otra manera: la Ley de Supuestos es una "respuesta" mientras que la Ley de Plazos es una "solución".

Si pasamos del derecho a la vida a la estructura del Estado, veremos que el Estado de las Autonomías ocupa el lugar de la Ley de Supuestos y el Estado Federal el de la Ley de Plazos. Puesto que no es posible conservar la forma del Estado unitario tradicional en España, que es la única que se ha impuesto en términos constitucionales de manera expresa en toda nuestra historia, con la única excepción de la Primera República, abramos la vía a unos "supuestos" de ejercicio del derecho a la autonomía que permitan poner en marcha un proceso de descentralización política con base en normas como los Estatutos de Autonomía, que, por muy alto que sea su rango normativo, son normas infraconstitucionales. El Estado de las Autonomías no tiene definición constituyente, sino estatuyente. No está en la Constitución, sino en los Estatutos de Autonomía.

Esta es la razón por la que el Estado de las Autonomías fue la "respuesta" del proceso constituyente de la "transición democrática" al problema de la descentralización política al que la sociedad española tenía perentoria e inaplazablemente que enfrentarse, pero no fue la "solución" del mismo. Y no lo fue, porque el constituyente de 1978, de forma similar a como lo hizo el de la Segunda República en 1931, rechazó definir la estructura del Estado en la Constitución. Posibilitó que se abriera una vía al ejercicio del derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones" como consecuencia del cual el Estado Unitario del que se partía podría acabar teniendo una estructura más o menos descentralizada. A diferencia del Estado Federal, que es un punto de partida, el Estado de las Autonomías solo puede ser punto de llegada, que nunca llega a tener dignidad constitucional y que, justamente por eso, es una respuesta, pero no una solución.

Quiero decir con ello que, en lo que a la estructura del Estado se refiere, España no se encuentra ante un problema de reforma de la Constitución, sino ante un problema de naturaleza constituyente. La reforma es un instituto tributario del poder constituyente. Únicamente se puede hacer una reforma en una materia cuando previamente se ha ejercido el poder constituyente sobre ella. Cuando no ha sido así, no se trata de reformar, sino de constituir.

Es posible que, de no haber desembocado los procesos de reformas estatutarias de principios de siglo, y de manera singular el de la reforma estatutaria catalana, en el desbarajuste en que han desembocado, el Estado de las Autonomías podría haber proyectado su vigencia durante varios decenios más y tal vez, entonces, con el paso del tiempo, podría haber dejado de ser una "respuesta" para convertirse en una "solución". Pero tras la situación de desbarajuste en que nos encontramos, ya no es posible.

Desde que el Tribunal Constitucional dictó la STC 31/2010 España carece de "constitución territorial". Formalmente tiene la misma Constitución y los mismos Estatutos de Autonomía que tenía antes de que la sentencia fuera dictada, pero materialmente nos hemos quedado sin Constitución. Por qué es así, es lo que voy a intentar demostrar a continuación.

EL NÚCLEO ESENCIAL DE LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL

Las únicas referencias constitucionales precisas a la estructura del Estado son las relativas a las nacionalidades y regiones que accedieran a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución. Dichas Comunidades Autónomas sí están

constitucionalizadas. Son las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE las que no lo están. Por eso no está constitucionalizada la estructura del Estado. Porque la Constitución define "la excepción" (art. 151 CE), pero no "la norma" (art. 143 CE).

Y fue así porque el constituyente pretendía, ante todo, "resolver" y no solamente "dar respuesta" a la integración de las "nacionalidades", y singularmente de Cataluña y País Vasco, en España. La Constitución constitucionaliza parcialmente la estructura del Estado. No como norma, sino como excepción a la norma, para intentar dejar resuelto los problemas vasco y catalán.

Esta es la razón por la que, en la definición de la "excepción" y únicamente en esa definición, está el núcleo esencial de la decisión constituyente sobre el derecho a la autonomía. La única definición del derecho a la autonomía que puede calificarse como propia de la descentralización política es la del artículo 151 CE. Es el único momento de descentralización política que está presente en la Constitución. El artículo 143 CE puede acabar desembocando en la descentralización política, pero dicha descentralización no es en este caso una exigencia constitucional.

¿En qué consiste ese núcleo esencial de la Constitución Territorial para el constituyente de 1978?

La respuesta al interrogante es inequívoca. La Constitución Territorial es el resultado de un pacto de inserción de la nacionalidad (de las nacionalidades) en el Estado a través del proceso de constitución de cada una de ellas en Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151 CE.

Dicho pacto de inserción lo contempla la Constitución como una operación de la que son protagonistas, en una primera instancia, las Cortes Generales y la Asamblea de Parlamentarios de la nacionalidad, que tienen que negociar el contenido del mismo y, en una segunda instancia, el cuerpo electoral de la nacionalidad, que tiene que decidir en referéndum sobre el resultado del pacto.

El constituyente contempló, pues, el pacto de inserción o de integración de las nacionalidades en España como un acto complejo en el que se articula el ejercicio de la democracia representativa con el de la democracia directa. Los únicos órganos constitucionales legitimados democráticamente de manera directa, el Parlamento del Estado y el de la Nacionalidad, son los que negocian el contenido del pacto. El cuerpo electoral de la nacionalidad destinataria del mismo es el que lo aprueba en referéndum.

La Constitución, con la finalidad de equilibrar la posición de las partes en la negociación, previó una doble garantía para el desarrollo del proceso: una a favor del Estado y otra a favor de las nacionalidades.

La garantía a favor del Estado se traduce en que, en ningún caso, repito, en ningún caso, las nacionalidades pueden imponerle al Estado un ejercicio del derecho a la autonomía con el que éste no esté de acuerdo. Es la forma que tiene la Constitución de garantizar que el ejercicio del derecho a la autonomía no será incompatible con el principio de unidad política del Estado. De ahí que la Constitución exija que, una vez aprobado el Proyecto de Estatuto de Autonomía por la Asamblea de Parlamentarios de la nacionalidad, dicho Proyecto sea remitido al Congreso de los Diputados, iniciándose durante un plazo de dos meses una negociación entre la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de la Asamblea de Parlamentarios, que tendrán que fijar de común acuerdo el contenido del mismo. En caso de que no se alcance el acuerdo, el principio de unidad política del Estado, esto es, la posición del Congreso de los Diputados, se impone sobre el derecho a la autonomía, esto es la posición de la Asamblea de Parlamentarios de la nacionalidad. A continuación, el texto del Proyecto de Estatuto, aprobado conjuntamente o exclusivamente por el Congreso de los Diputados, se somete a referéndum del cuerpo electoral de la nacionalidad destinataria del mismo.

La garantía compensatoria a favor de las nacionalidades consiste en que el pueblo de cada una de ellas tiene la última palabra. A favor del Estado, del principio de unidad política del Estado, juega una garantía a la entrada del proceso estatuyente. A favor del derecho a la autonomía de las nacionalidades juega una garantía a la salida del mismo. Las nacionalidades no pueden imponerle al Estado un Estatuto de Autonomía con el que éste no esté de acuerdo, pero el Estado tampoco puede imponerle a las nacionalidades un Estatuto que no sea aprobado en referéndum por el cuerpo electoral de la nacionalidad afectada.

Esta es la Constitución Territorial establecida por el constituyente. La nacionalidad, a través de su Asamblea de Parlamentarios, ejerce su derecho a la autonomía aprobando el Proyecto de Estatuto. El Estado, a través del Congreso de los Diputados, controla que dicho ejercicio del derecho a la autonomía sea compatible con el principio de unidad política del Estado y, si entiende que no lo es, impone la rectificación que estime pertinente, tanto con el acuerdo de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios como sin él. A continuación, el texto, acordado o no, se somete a referéndum a fin de que los ciudadanos de la nacionalidad tengan la última palabra sobre su inserción en el Estado.

La Constitución Territorial no son los artículos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. La Constitución territorial es el pacto entre los dos Parlamentos refrendado por el cuerpo electoral de la nacionalidad destinataria del mismo. El no respeto del pacto y del referéndum supone la destrucción de la Constitución Territorial.

Y esto es lo que sucedió con la STC 31/2010, por la que el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los parlamentarios del PP contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El Tribunal Constitucional no respetó el pacto acordado entre el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales y tampoco el resultado del referéndum del cuerpo electoral de Cataluña sobre dicho pacto. Desconoció la doble garantía establecida por el constituyente y, con ello, destruyó la Constitución Territorial.

Por esta razón he calificado la aprobación de la STC 31/2010 de "golpe de Estado". Formalmente la STC 31/2010 es una sentencia constitucional. Materialmente es un golpe de Estado. Formalmente fue una operación de defensa de la Constitución. Materialmente fue una operación de derribo.

En todo caso, lo que está claro es que el binomio Constitución-Estatuto de Autonomía, que había sido la fórmula de inserción de las nacionalidades que integran España en el Estado desde la entrada en vigor de la Constitución, ha dejado de serlo porque no es aceptada por los ciudadanos de Cataluña. Sobre esto no existe la menor duda. Es incierto si la mayoría de los ciudadanos de Cataluña está a favor o no de la independencia. Pero es seguro que, después de la STC 31/2010, no aceptan el Estatuto de Autonomía como forma de integración en España.

En Cataluña no hay Constitución Territorial. Y si no la hay en Cataluña, no la hay en España.

LA REFORMA IMPOSIBLE

Si se me ha seguido hasta aquí, se entenderá por qué califico la operación de reforma constitucional de imposible. La reforma presupone que hay una Constitución sobre la que se va a producir la operación de revisión. Esa Constitución ya no existe. A estas alturas del guión, ya no cabe más alternativa que una operación constituyente. La estructura del Estado no puede ser reformada. Tiene que ser definida a través de un pacto constituyente.

Lo que la sociedad española no ha hecho nunca a lo largo de los más de doscientos años de su historia constitucional, pactar en sede constituyente la integración de los ciudadanos de todos los territorios en un Estado común, es la única salida para la definición de la estructura del Estado en este momento.

El "pacto federal", que se rechazó expresamente por la Comisión Jurídica Asesora en la elaboración del Anteproyecto de la Constitución de 1931 y que, en la medida en que difusamente se contemplaba en el primer Anteproyecto de la Constitución de 1978, el que se publica en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978, se desvaneció a lo largo del iter constituyente, es un pacto del que no se va a poder prescindir para salir del vacío constitucional en que nos encontramos.

El momento del Estado de las Autonomías ya ha pasado. Ya estamos en el momento del Estado Federal.

La comparación con la interrupción del embarazo vuelve a ser pertinente. La Ley de Supuestos de 1985 fue la fórmula a través de la cual se produjo la aceptación de la interrupción del embarazo en España. A lo largo de veinticinco años fue la vigencia de esa ley la que dio respuesta al problema, preparando de esta manera la solución definitiva del mismo a través de la Ley de Plazos de 2010.

De forma similar, el Estado de las Autonomías, construido dentro de las posibilidades y límites de la Constitución de 1978, ha dado respuesta al problema de la descentralización política que tenía la sociedad española en el momento en que se hace la "Transición a la Democracia" y a lo largo de más de treinta años desde la entrada en vigor de la Constitución. De esta manera, bajo la forma de ejercicio del derecho a la autonomía, se puso en marcha una experiencia de naturaleza materialmente federal, que exige ya que se exprese de manera constituyente, a fin de dar no una respuesta, sino una solución a la Constitución Territorial de España.

En esas estamos.