

Javier Pérez Royo

El cambio constitucional: proyectos y perspectivas.

La reforma constitucional inviable

Extracto extenso de la conferencia pronunciada el pasado 13 de noviembre en La Bóveda, sala de Acción en Red–Madrid.

(*Página Abierta*, 241, noviembre-diciembre de 2015).

Comenzó su conferencia explicando el sentido del título de su último libro, *La reforma constitucional inviable*. «Nace de una preocupación: ¿por qué en España no se reforma la Constitución?». Este hecho, señala entonces, es una de las cosas importantes que diferencia a España de los demás países democráticos de la UE. «En todos ellos se han reformado las Constituciones correspondientes. No ha sido fácil, una reforma de la Constitución no lo es. Ponerla en marcha por primera vez no es fácil, pero todos estos países, con mayores o menores dificultades, la han ido poniendo en marcha y todos han acabado consolidando la institucionalización de la reforma de la Constitución; y, por lo tanto, garantizando la renovación de una manera jurídicamente ordenada de su modelo de convivencia. España es el único país que no lo ha hecho».

A continuación, explicita la importancia de poder echar mano de la reforma constitucional. «Toda la vida del Estado constitucional, el sistema político y el ordenamiento jurídico descansa en la reforma de la Carta Magna. Su reforma es la máxima expresión del principio de legitimidad democrática del Estado. Una vez que se ha ejercido un poder constituyente, del que nace una Constitución, todo descansa en su reforma. Un Estado no está completado constitucionalmente hasta que no hace uso con normalidad de la reforma de la Constitución. Por tanto, España es un país que no está normalizado constitucionalmente».

Tras casi cuarenta años con la Constitución de 1978, no hemos sido capaces, todavía, de aprobar la asignatura de su reforma. Se han hecho dos cambios que él considera que han sido reformas vinculadas solo a dos incidentes en el proceso de construcción de la UE y de la integración de España en ella. La primera con el tratado de Maastricht y la segunda para introducir el principio de estabilidad presupuestaria con la reforma del artículo 135. Reforma ésta que, como califica Pérez Royo, se hizo con nocturnidad y alevosía en unas circunstancias de urgencia y de excepcionalidad, impuesta desde fuera. «Y en consecuencia, reformas endógenas nacidas de la sociedad española, consensuadas políticamente y traducidas en una ley de reforma de la Constitución que sea aprobada y sea sometida a referéndum, no se ha hecho ninguna».

Y en este punto vuelve a hacerse la pregunta de por qué esto es así en España. Para dar respuesta, echa mano de la historia de las constituciones españolas, anteriores a 1978, que han descansado en el principio de legitimidad propio del Estado constitucional, el principio de soberanía nacional o soberanía popular. Las de 1812, 1837, 1869 y 1931.

Las constituciones españolas que han descansado en un principio de legitimidad propio del Estado constitucional –que son las únicas que pueden ser portadoras de un procedimiento de reforma– no tuvieron apenas vigencia y, por lo tanto, nunca se ha podido hacer la operación de reforma en ninguna de ellas. «Era explicable, y esa es una de las razones por las que el constitucionalismo español ha sido de tan bajísima calidad», concluye Pérez Royo. Y añade: «El principio de soberanía nacional es la traducción del principio de igualdad institucionalizado y, cuando se deja atrás el principio de soberanía nacional, lo que se produce es un retroceso de la igualdad, de ahí su importancia». Por eso, la historia constitucional española ha sido una historia de tan escasísima calidad, tan desigualitaria y «que no nos ha permitido aprobar las asignaturas imprescindibles de lo que es un Estado constitucional digno de tal nombre».

Con la Constitución de 1978 se rompe un poco esa estructura infernal de los cuatro primeros ciclos anteriores, ciclos de un impulso de cambio liberal, progresista, democrático –según la terminología de cada momento– y una reacción conservadora de una duración muy larga o extraordinaria: todo el reinado de Fernando VII, la vuelta de Fernando VII, todos los años moderados de la Constitución de 1845, la Constitución de la Restauración de 1876 a 1931 y los cuarenta años del régimen del general Franco. «Un impulso de cambio muy breve, progresista, liberal, democrático, y, a continuación, una reacción muy conservadora, muy autoritaria y reaccionaria, o, incluso, directamente anticonstitucional, como ocurrió con Fernando VII o con Franco».

La conclusión que se saca de esta historia constitucional es, como dice este experto constitucionalista, que nunca hemos tenido realmente posibilidad de poner en marcha la operación de reforma de una Constitución. «Esto se posibilita por primera vez con la del 1978, que es la primera que inicia un ciclo constitucional de una vigencia prolongada en el tiempo. La Constitución de 1978 no ha visto suspendida su vigencia ni un solo minuto, ni en un solo metro del territorio español. Es la primera vez en la historia de España en la que realmente se ha estabilizado un Estado que no ha tenido que recurrir a los mecanismos de protección excepcional o extraordinaria: el estado de excepción o el de sitio».

La primera vez también, recalca, que hemos tenido un Estado constitucional en el que los derechos fundamentales han estado garantizados y el ejercicio del poder ha sido un ejercicio regular, tal como lo prevé la Constitución; en el que las elecciones se han sucedido periódicamente en todos los ámbitos: municipal, autonómico, estatal y europeo.

«Y en consecuencia, parecería lógico pensar que con la Constitución de 1978 la sociedad española sería capaz de aprobar la asignatura de la reforma de la Constitución, porque otras asignaturas sí se han aprobado». Por ejemplo, y por primera vez, la compatibilidad de la monarquía con la democracia, señala. «En ningún otro momento de la historia de España la monarquía había sido compatible con la democracia».

También, en su opinión, se ha aprobado una asignatura importantísima, la del encaje del poder militar. En España hemos tenido un poder militar que supervisaba el poder civil durante toda la historia constitucional española, que tutelaba el ejercicio del poder civil y lo sustituía.

Con Primo de Rivera y Franco ha habido, recuerda, más años de dictadura militar que de poder civil en el siglo XX. «Esa asignatura, afortunadamente, se ha aprobado, y bien, tras el intento de golpe de Estado del 23-F. Ahora, el Ejército es una institución, pero no es un poder que tutele o supervise lo que es el poder civil».

Algo parecido ha sucedido con el poder de la Iglesia católica, aunque hay al respecto problemas sin resolver, advierte. Pero no nos encontramos en una situación como la que se vivió en los procesos constituyentes de 1869 y 1931, los más avanzados de nuestra historia, que naufragaron, en buena medida, como consecuencia de la oposición de la Iglesia. «Esa asignatura está aprobada pero no con buena nota. La Iglesia no es un problema de la democracia española, es un problema con el que tenemos que lidiar, pero no que hace imposible el funcionamiento del Estado democrático».

Otra asignatura superada es la del respeto y reconocimiento de derechos fundamentales y de su garantía. Ahí está un canon que lo atestigua, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. «España no tiene en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos una trayectoria peor que la de los mejores países europeos. España no ha sido condenada más veces por este Tribunal de lo que lo han sido Inglaterra, Francia o Alemania». Una trayectoria que Pérez Royo considera incluso mejor que la media de los demás países de la UE.

Este capítulo de cambios importantes de la trayectoria del Estado nacido con la Constitución de 1978 termina con el hecho de haber llevado cabo nuestra primera experiencia de distribución territorial del poder con el Estado de las autonomías. Asignatura que él considera también

aprobada, con mejor o peor nota, si la comparamos con los periodos constitucionales anteriores.

«Pero nos queda la asignatura más importante: la reforma de la Constitución, la máxima expresión del principio de legitimidad democrática del Estado constitucional. Ya que ningún Estado está normalizado hasta que no hace uso con regularidad de la reforma de la Constitución», concluye Pérez Royo, volviendo a recordar las características de las dos reformas habidas, las de los artículos 13 y 135, ya comentadas antes.

Entonces, ¿por qué no se reforma la Constitución?, se pregunta. Y la respuesta la encuentra, según nos dice, en el origen de la Constitución, en cómo ésta se llevó a cabo. «El secreto para mí es que tiene un déficit de legitimidad democrática por la forma en que se hizo». La legitimidad democrática, explica, descansa en un principio de igualdad, y no hay ninguna Constitución europea, ahora mismo, que no descansa en este principio.

En el caso español, se produce e instaura de origen, en sus palabras, una *desviación calculada* en el principio de igualdad con la finalidad de garantizar la restauración monárquica. Se trataba de impedir ponerla en cuestión, que no hubiese ninguna posibilidad de que el resultado de la transición a la democracia la pudiera poner en riesgo.

Para ello, asevera Pérez Royo, había que diseñar una composición de las Cortes Generales en la cual se incluyera una *desviación calculada* del principio de igualdad para la composición del Congreso de los Diputados, que se tradujera en un sistema bipartidista con vocación dinástica, y una negación del principio de igualdad en la constitución del Senado, que impidiera que, en ningún caso, el Estado pudiera adoptar una forma federal. «Estas son las tres grandes decisiones que se adoptan en el momento constituyente: una Constitución monárquica, bipartidista y antifederal. Esa es la Constitución española de 1978».

Y en este punto se detiene para recordar todo el proceso de restauración de la Monarquía que se inicia con Franco en los años cuarenta del siglo pasado y que culmina con la Transición y la Constitución del 78.

La operación de la Transición, insiste, tiene como uno de sus objetivos fundamentales la conservación de la Monarquía; una operación liderada por la propia realeza, con la finalidad, obviamente, de su perpetuación, después de haber sido restaurada por el general Franco.

Una confirmación que se explicita de nuevo –tal y como trae a colación el profesor andaluz– cuando se produjo la abdicación de D. Juan Carlos en su hijo, en un momento de crisis de la Monarquía. En ella se observan otra vez los mismos apoyos a esta nueva restauración, como los de la prensa y la mayor parte de los dirigentes políticos, “liderados” por Juan Luis Cebrián y Felipe González, por ejemplo.

Volviendo al origen del déficit democrático de la Constitución del 78 y la operación de confirmación de la Monarquía, recuerda los pasos que dieron los reformadores del régimen franquista en la Transición.

Lo primero era atender al diseño del órgano a través del cual tenía que expresarse el pueblo español. «El pueblo español, que tenía que hacer la síntesis política de sí mismo para poder gobernarse, era el que debía definir constitucionalmente la Monarquía parlamentaria, y para eso era necesario garantizar que la composición de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, no pudiese dar ninguna sorpresa incontrolable». Y de ahí nace entonces una *desviación calculada* del principio de igualdad.

Toda la operación de la Ley para la Reforma Política, y del decreto ley en base al cual se desarrollaron las elecciones del 15 de junio de 1977, busca garantizar que el Gobierno que convoca las elecciones, el Gobierno de Suárez, impuesto por el monarca, va a ganar esas elecciones y, en consecuencia, va a poder dirigir la operación de transición del régimen y de elaboración de la Constitución.

En lo que al Congreso de los Diputados se refiere, señala López Royo, se diseña una *desviación calculada*, no una negación total del principio de igualdad, porque eso era completamente imposible, porque no hubiera sido un Estado democrático y no hubiera tenido reconocimiento ni dentro ni fuera del país.

Y, efectivamente, así ocurrió gracias al sistema electoral español creado y fijado a partir de la Ley para la Reforma Política de enero de 1977 [la última de las Leyes Fundamentales del Reino aprobada por las Cortes franquistas] y del Real Decreto Ley de abril de 1977 de convocatoria electoral del 15 de junio de ese mismo año.

«El resultado fue clarísimo». En las elecciones del 15 de junio los grupos que representan a la izquierda, el Partido Socialista, el Partido Socialista Popular y el Partido Comunista, obtienen un número de votos algo superior al que consiguen Alianza Popular y Unión de Centro Democrático. Sin embargo, a Unión de Centro Democrático, Alianza Popular y otros partidos les corresponden 195 escaños, mientras que al conjunto de la izquierda 146.

Con lo cual, la derecha consigue una mayoría holgada para dirigir el proceso de la Transición; y, efectivamente, la utilizó para hacer la Constitución y, sobre todo, para fijar la composición del órgano máximo de representación popular, las Cortes Generales. «Las Cortes Generales están definidas por las Cortes de Franco, que aprobaron la Ley para la Reforma Política, y por el Gobierno de Suárez, que promulgó el Real Decreto Ley de abril del 77. El Congreso de los Diputados y el Senado, definidos en los artículos 68 y 69 de la Constitución del 78, están ya en esa ley y en ese decreto ley».

El resultado del sistema establecido constitucionalmente conduce ya a un Congreso de los Diputados bipartidista [UCD 165 diputados y PSOE 118, lo que supone casi el 81% de la Cámara]. Este bipartidismo se ha mantenido durante diez elecciones consecutivas con el mismo sistema electoral y el mismo sistema de partidos, desde la Transición hasta ahora. «Veremos lo que ocurre en la próxima cita electoral», apunta con un guiño de leve escepticismo.

Además, este sistema bipartidista –en opinión de Pérez Royo– estaba marcado en origen con una tendencia fortísima a expresarse de manera dinástica: «Esa expresión del bipartidismo dinástico ha sido clarísima cuando el rey Juan Carlos ha cedido la corona a su hijo Felipe. El discurso dinástico por excelencia, de apoyo, es el que hace Rubalcaba en el Congreso de los Diputados con motivo de la abdicación del Rey».

El Partido Socialista, recuerda, entró en las elecciones del 15 de junio y en las nuevas Cortes –convertidas en constituyentes– como un partido republicano; hasta el punto de que en el primer borrador de la Constitución planteó un voto particular al título 2, el título de la Corona, argumentando que era un partido republicano, que en sus estatutos se definía como tal y que, por tanto, no podía apoyar la Monarquía. Entonces propone en ese voto sustituir la Corona por una Presidencia de la República: «Pero, una vez que ha hecho esa intervención, se olvida por completo de ello. En el debate no aborda, en absoluto, el problema de la Monarquía y se convierte en un partido dinástico. La intervención de Peces-Barba es clarísima en ese sentido; y de la intervención de Peces-Barba se salta a la de Rubalcaba».

Y ese bipartidismo dinástico –continúa su exposición nuestro constitucionalista– ha estado presente en el Congreso de los Diputados y ha sido alimentado, a lo largo de todos estos casi cuarenta años, de una manera inequívoca, desde la primera ley de partidos políticos que se hace en el 78. «Ley de partidos que, en realidad, es una ley de financiación de partidos, en la que se sigue el mismo criterio que se había utilizado en las elecciones del 15 de junio de 1977: la financiación por escaños, no por número de votos». De esa manera, la financiación queda extraordinariamente descompensada a favor de las dos grandes fuerzas políticas.

A partir de ahí empieza la gran ocupación por esos dos grandes partidos de las instituciones del Estado: del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, del Defensor

del Pueblo, del Banco de España, del sistema de telecomunicaciones..., sentencia Pérez Royo, y pasa a hablar del Senado.

Considera que en la constitución del Senado hay una negación absoluta del principio de igualdad. «El Senado español es anticonstitucional, materialmente anticonstitucional. No lo es porque está en la Constitución, pero sí porque se niega con él el principio de igualdad».

Él lo define como un Senado provincial porque todas las provincias tienen la misma representación: una provincia como Soria, con menos de 100.000 habitantes, tiene el mismo número de senadores que la de Madrid, con más de 5 millones. «Eso significa una negación del principio de igualdad; ahí no es que haya una desviación calculada del principio de igualdad, es su aniquilación, lo que determina que es materialmente anticonstitucional, porque sin igualdad no hay Constitución, no hay derechos constitucionales».

Y en esa configuración del Senado, Pérez Royo ve una intención, una finalidad inequívoca: «Impedir que el Estado, aunque se lleve a cabo una descentralización política, en ningún caso pueda acabar convirtiéndose en federal. La definición constitucional se hace a través de la circunscripción provincial, la única que no tiene legitimación democrática directa».

Eso es lo que determina que la Constitución del 78 sea antifederal, que no pueda evolucionar. Algo que la diferencia de la Constitución de 1931, que no era federal, pero sí podía evolucionar en un sentido federal, y lo hubiera hecho si no llega a producirse la Guerra Civil. «La Constitución española hubiera sido una Constitución federal en el curso de los años 40 al calor de lo que fue el constitucionalismo que se impone al finalizar la II Guerra Mundial».

Esta configuración monárquica, bipartidista y antifederal de la Constitución española del 78 le lleva a concluir que el cambio en otra dirección no es posible.

No obstante, pone en valor la Transición: «Se hicieron muchas cosas positivas, se ha avanzado muchísimo con respecto a donde estábamos, aunque como ya he dicho, con unos límites presentes en el propio texto de la Constitución. Se podría haber reformado, claro, a lo largo de estos años, pero quienes tenían que hacerlo, eran precisamente quienes, en ese caso, acabarían siendo los damnificados; y, por lo tanto, no ha habido ninguna operación de reforma que se haya propuesto y puesto en marcha de entonces acá».

El único que la propuso, recuerda, fue Aznar antes de llegar al poder. Pero se olvidó de ella cuando ganó las elecciones. En el programa de las elecciones de 1996, el Partido Popular llevaba la reforma del Senado, para convertirlo en una cámara territorial; pero se olvidó de ella.

Otra propuesta la hizo Zapatero en el año 2004. Una propuesta limitada: para acabar con la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Jefatura del Estado; para incorporar el mapa de las comunidades autónomas a la Constitución; para nuestra incorporación al derecho europeo y para reformar el Senado, pero sin suprimir el elemento provincial, base de esta Cámara. Además, el PP se negó en redondo a hablar siquiera de esa reforma y no se llegó a tramitar.

Hemos vivido con una Constitución, afirma Pérez Royo, que ha producido efectos positivos y que contiene los límites descritos y «esa incapacidad de pasar la asignatura de la reforma de la Constitución, que es el canon de constitucionalización de un Estado».

Con la Constitución española del 78 —sigue explicando, extendiéndose en los datos históricos— nos está pasando, en esta segunda restauración, lo que nos pasó en la primera. En el tránsito del siglo XIX al XX, y en los primeros años ya del nuevo siglo, en España no se hace otra cosa que hablar de la reforma de la Constitución: en el mundo académico, en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, en los medios de comunicación... Y no se hizo ninguna.

Hoy, «España es el país europeo en el que más se estudia y en el que más se escribe sobre la reforma de la Constitución, con muchísima diferencia. No hay ninguno, ni de lejos, que tenga una literatura tan especializada como la que tiene España, ahora mismo, sobre la reforma de la

Constitución, pero no se hace ninguna. Y estamos asistiendo a un deterioro, a un desmoronamiento del sistema político y a una incapacidad de hacer frente a él con propuestas de reformas que permitieran dar solución al contencioso que tenemos».

Ante ese diagnóstico de la situación, adelanta que puede producirse una implosión del sistema si sigue perdiendo legitimidad, y «un sistema que no se percibe como legítimo se hunde, y ahí estamos». Esa reflexión le lleva a recordar la crisis en la que estaba inmersa la Casa Real hace muy poco y cómo supieron resolverla, antes de agravarse, con la hábil operación de la sucesión de la Corona, que supuso una renovación y confirmación de la Monarquía.

«La reforma constitucional –va concluyendo su exposición– es el instrumento a través del cual se vincula la legitimidad de origen con la legitimidad de ejercicio. Una Constitución tiene una legitimidad de origen en el momento constituyente, y esa legitimidad de origen tiene que renovarse periódicamente y conectarse con la legitimidad de ejercicio; y cuando esto no ocurre, la legitimidad de origen va quedando reducida al dato histórico del momento en que se hizo, ya no tiene fuerza justificatoria alguna».

Abundando en el análisis de la crisis del sistema político, señala que desde hace ya quince años lo que se producen son elementos de deslegitimación, no los hay de legitimación nuevos; no se ha incorporado nada. El último paso de legitimación fue la incorporación de España a las comunidades europeas y, después, la adaptación que se hizo con el tratado de Maastricht en ese momento de la creación de la UE.

Para él, la renovación del Tribunal Constitucional ha sido espantosa, la del Consejo General del Poder Judicial, lo mismo, y la renovación del Defensor del Pueblo, tardía. «Lo cuento porque la mayoría que se exige para la renovación de los magistrados del Tribunal Constitucional, de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Defensor del Pueblo, es la misma que se sigue para la reforma de la Constitución».

Culmina su conferencia insistiendo en lo dicho hasta aquí. Solo añade una idea: «Existe una incapacidad de ponernos de acuerdo» en algunos temas de cambio fundamentales. Solo se logró cuando se muere Franco porque no había más remedio.

Para él, eso es lo que supone la reforma de la Constitución: la renovación de la voluntad de vivir juntos. «La renovación de la legitimidad es un pacto intergeneracional, lo que no hemos hecho nunca en nuestra historia, porque no hemos tenido un proceso que descansara en el principio de legitimidad propio del Estado constitucional».

Nuestra historia constitucional está basada en otros principios, los impuestos con la monarquía absoluta de Fernando VII, con el doctrinalismo de la Constitución –moderada– de 1845, con la Constitución de la restauración canovista, que también descansaba en el principio de monarquía constitucional, o con el régimen del general Franco y sus Leyes Fundamentales.

«La inmensa mayoría de los años de nuestra historia constitucional estaba basada en unos principios que no eran los propios del Estado constitucional. Y cuando se implanta una con esos principios, la de 1978, se acuerda con un condicionamiento, un principio de igualdad cautivo, no con un principio de igualdad que realmente permitiera a la sociedad española hacer una síntesis política de sí misma, con toda la complejidad interna existente».

En este sentido aventura un diagnóstico de perfiles contradictorios. Observa la reacción de la sociedad española y concluye que el bipartidismo se está rompiendo. Sin embargo, duda de que se exprese el 20 de diciembre. «Se puede acabar fracturando el bipartidismo, pero no resolviéndose el problema de darle una salida gobernable al sistema, porque está pensado para que se gobierne bipartidistamente. El 20 de diciembre yo espero que sea un punto de partida para romper el corsé que tenemos y que se pueda abrir un proceso que acabe conduciendo a algo que sea expresivo de toda la complejidad que tiene la sociedad española, pero la verdad es que lo digo sin tener mucha confianza en que vaya a ser así, porque al final todo lo tienen que hacer las Cortes Generales. Y lo primero que tendrían que hacer es

reconocer el déficit en el que descansa “su” Constitución, para modificarla». Y esto está por ver.

El Estado de las autonomías y Cataluña

En el coloquio que se celebró tras la exposición de Javier Pérez Royo no faltaron las preguntas relacionadas con el Estado de las autonomías y Cataluña.

Para este experto constitucionalista, el Estado de las autonomías no es una forma de Estado, sino más bien un atajo para dar respuesta a un problema que era inaplazable, pero que no teníamos. Problema que se ha resuelto a través de los estatutos de autonomía, que son normas que él califica de infraconstitucionales.

Cuenta que para exponer el Estado de las autonomías a sus alumnos, les remite a su explicación sobre los derechos fundamentales, en concreto el derecho a la vida: «Cuando hablábamos de interrupción del embarazo yo les decía que hay dos respuestas, o una respuesta y una solución. La respuesta es la ley de supuestos. La interrupción del embarazo es un acto antijurídico, pero puede ser exonerado de responsabilidad penal en determinados supuestos, como en caso de violación, de malformación del feto y en el caso de peligro en la vida de la madre. Y la otra respuesta es una solución, que es la ley de plazos. La interrupción del embarazo es un derecho, y una es una respuesta y la otra una solución».

En su opinión, el Estado de las autonomías es al Estado federal lo que la ley de supuestos es a la ley de plazos. «El Estado de las autonomías no debería existir, debería existir el Estado, unitario, el de siempre. Lo permitimos, pero no lo solucionamos en la Constitución, en ella no definimos la estructura del Estado. Abrimos una vía para que se ejerza el derecho de autonomía, y al final ya veremos. El Estado no se define en la Constitución. La Constitución posibilita una descentralización política, como ocurrió en 1931 y en 1978».

De sus palabras, Pérez Royo extrae una conclusión: que el problema hay que resolverlo en la Constitución y hay que pactarlo. Y esa estructura del Estado se debe someter a referéndum de todos los ciudadanos del pueblo español. De ese modo, el Tribunal Constitucional la podrá interpretar cuando haya un conflicto concreto. Pero no puede interpretar la fórmula de integración, que se decide políticamente en sede constituyente. Si no lo hacemos así, advierte, «acabaremos como estamos acabando, quedándonos sin Constitución».

Por lo que respecta al problema catalán, Pérez Royo considera que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del estatuto de autonomía, materialmente supuso un golpe de Estado, puesto que lo que hizo fue liquidar la Constitución territorial de 1978. Y eso es así porque, argumenta, «la Constitución territorial española no es la Constitución de los 17 estatutos de autonomía, que por supuesto están ahí, sino que la esencia territorial de la Constitución española es que consiste en un pacto entre el Parlamento de la nacionalidad o región que quiere constituirse en comunidad autónoma y el Congreso de los Diputados, que es portador del principio de unidad política del Estado».

Recuerda este experto constitucionalista que el Parlamento de cada comunidad autónoma es portavoz del derecho de autonomía de cada una de ellas, y la Constitución es el compromiso entre el principio de unidad política del Estado y el ejercicio del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones. Esta es la Constitución territorial.

Y ese compromiso se expresa en una doble garantía que juega a favor del Estado y que consiste en que la nacionalidad o región no puede imponerle al Estado un estatuto de autonomía con el que el Estado no esté de acuerdo. Y por eso, el Parlamento de la nacionalidad o región elabora un proyecto de estatuto de autonomía que tiene que remitir al Congreso de los Diputados para que lo analice e introduzca las modificaciones que estime pertinente, para pactar. Y, si no se ponen de acuerdo, la voluntad del Congreso de los Diputados prevalece sobre la voluntad del Parlamento de la comunidad autónoma. Y se pongan o no de acuerdo, el

texto tiene que ser sometido a referéndum de los ciudadanos de la nacionalidad o región destinataria del estatuto de autonomía.

¿En qué consiste la Constitución territorial?, se pregunta Pérez Royo. En el pacto entre los dos Parlamentos y en el referéndum, aclara. El Parlamento de la nacionalidad o región no puede imponerle al Estado un estatuto con el que éste no esté de acuerdo, pero el Estado tampoco puede imponerle a la nacionalidad o región un estatuto con el que ella no esté de acuerdo. Y para eso está el referéndum, para posibilitar decir no, para que la nacionalidad o región pueda decir que no si el Estado quiere imponer un estatuto con el que no está de acuerdo.

Lo que hace la sentencia del Tribunal Constitucional, prosigue nuestro constitucionalista, es desautorizar el pacto entre el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales y quitarle la última palabra a los ciudadanos de Cataluña, que habían votado el estatuto en referéndum. Y, por tanto, elimina las dos garantías y liquida la Constitución territorial. En ese sentido es en el que afirma que es un golpe de Estado.

A su parecer, el problema de Cataluña es que, ahora mismo, no tiene Constitución. Aunque formalmente tiene una Constitución y un estatuto de autonomía, el 90% de la población no los quiere, no los acepta, los considera unas normas odiosas. Y nos hemos quedado sin el mecanismo de integración que se contemplaba en la Constitución del 1978.

Para él, esto es lo grave, y por eso no existe salida, «porque de un golpe de Estado se entra, pero no sabemos cómo se sale. El Gobierno dice que lo resuelva el Tribunal Constitucional, pero el Tribunal Constitucional no puede resolverlo, ya que no es un poder del Estado, pues su función simplemente es garantizar la primacía del Estado. El problema lo han de resolver los poderes legislativo, ejecutivo y judicial».

De modo que, como él señala, nos encontramos con que este problema lo ha creado el Tribunal Constitucional con su sentencia y no puede resolverlo. Tampoco se puede volver al estatuto, porque el Tribunal Constitucional es el guardián de la Constitución.

Ése es el callejón en el que, ahora mismo, estamos metidos, asegura Pérez Royo, quien entiende que se podría haber buscado una salida, que podría haber sido, por ejemplo, hacer un referéndum en Cataluña. En sus palabras, «habría que *resetear* el sistema, apagarlo y volverlo a encender; aunque no se puede volver a encender exactamente igual a como estaba antes».

Cree que, ahora mismo, sin un referéndum en Cataluña no hay salida. Pero nos encontramos con que ni el Partido Socialista, ni Ciudadanos, ni el Partido Popular, están a favor de convocar un referéndum. Y agrega que si se hiciera el referéndum habría que buscar una revisión de la Constitución en la que se pudiera encontrar una respuesta que tiene que ser distinta de la que ahora mismo tenemos. Sin embargo, cree que hay escaso margen para esa respuesta, dado que –insiste– el estatuto es una norma odiosa, una norma que los ciudadanos han votado en referéndum y les han corregido, es decir, les han quitado la última palabra. Dicho de otro modo: les quitan el pacto, que es la primera palabra del proceso, y les quitan la última palabra que es el referéndum.

Apostilla Pérez Royo que ahora lo que se vislumbra en el horizonte es más la suspensión de la autonomía catalana por parte del Gobierno del PP que cualquier otra opción. «Pero nuevamente nos encontramos con que, aunque pareces ese proceso independentista, Cataluña seguirá existiendo, el problema va a seguir ahí. Y no se puede resolver simplemente metiendo a Forcadell y a Mas en la cárcel».

Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, es uno de los mayores expertos en la investigación sobre las posibles reformas de la Constitución. Analista político, sus reflexiones son publicadas en varios medios de prensa y recogidas directamente en la Cadena Ser y en Canal Sur.