

LA STC 31/2010 Y LA CONTRIBUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL A LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTADO COMPUESTO EN ESPAÑA: ELEMENTOS DE CONTINUIDAD Y RUPTURA, E INCIDENCIA EN LAS PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Javier Pérez Royo*

Sumario

1. Introducción: los árboles y el bosque
2. El lugar del Tribunal Constitucional en la definición de la estructura del Estado: de la Constitución a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
 - 2.A. La Constitución
 - 2.B. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
3. La respuesta del Tribunal Constitucional al recurso de inconstitucionalidad del PP contra la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña: su difícil encaje en la Constitución
4. El giro soberanista del nacionalismo catalán tras la publicación de la STC 31/2010

* Javier Pérez Royo, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Sevilla, c. San Fernando, 4, 41004 Sevilla, jproyo@us.es
Artículo recibido el 26.05.2011. Evaluación ciega: 12.07.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 12.07.2011

1. Introducción: los árboles y el bosque

La STC 31/2010 ha producido, en mi opinión, una quiebra en el pacto constituyente con base en el cual se pusieron las bases para la transformación del Estado unitario y centralista, que había presidido casi toda nuestra historia política y constitucional, en un Estado políticamente descentralizado.

Ha pasado todavía demasiado poco tiempo para que podamos saber con precisión el alcance de dicha quiebra y como puede afectar a la evolución del Estado Autonómico, pero ha pasado el suficiente como para que podamos estar seguros de que cualquier evolución va a estar bloqueada hasta tanto no se consiga reparar políticamente de alguna manera el daño que la STC 31/2010 ha producido.

No ha habido ninguna sentencia del Tribunal Constitucional en relación con la configuración del Estado compuesto en España comparable a ésta, aunque ha habido sentencias muy importantes y que han contribuido mucho a dicha configuración. Esta sentencia es distinta de todas las demás en un punto esencial: en que es la primera vez que el Tribunal Constitucional se enfrenta con el *núcleo esencial del derecho a la autonomía* reconocido en la Constitución y lo hace de una manera y en unos términos en los que dicho núcleo esencial queda seriamente afectado.

Las cursivas son importantes. La STC 31/2010 controla por primera vez la constitucionalidad de un Estatuto aprobado por la vía del artículo 151 CE. Y dicho artículo contiene el *núcleo esencial* del concepto de autonomía de la Constitución de 1978. El ejercicio del derecho a la autonomía regulado en dicho artículo es el que hace que el derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido sea *reconoscible*, por utilizar el término empleado por el Tribunal Constitucional para la delimitación del contenido esencial de los derechos fundamentales (STC 11/1981). El ejercicio del derecho reconocido en el artículo 143 CE carece de dicha reconocibilidad. El derecho regulado en el artículo 151 CE únicamente es posible en una Estado políticamente descentralizado. El derecho regulado en el artículo 143 no exige inexorablemente este tipo de Estado, aunque puede acabar encontrando acomodo en el mismo.

Dicho en pocas palabras: el artículo 151 CE es el único artículo de la Constitución en el que se vehicula sin ningún género de dudas la *decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado que figura en*

el artículo 2 CE en una dirección inequívocamente descentralizadora. Esto es lo que separa radicalmente al 151 del 143 CE. Y esto es lo que lo convierte en la pieza decisiva de la definición constitucional de la estructura del Estado.

Justamente por eso, la STC 31/2010 exige ante todo un análisis político-constitucional, es decir, un análisis desde la perspectiva de la decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado que figura en el artículo 2 CE y del desarrollo de la misma en el Título VIII y en las Disposiciones Adicionales y Transitorias pertinentes de la Constitución.

No quiero decir con ello que carezca de interés el estudio de la STC 31/2010, en lo que tiene de respuesta a los problemas que suscitaron los recurrentes en su demanda de inconstitucionalidad. Lo que el Tribunal Constitucional ha dicho en esta sentencia sobre el Estatuto como norma jurídica y su función constitucional, sobre Cataluña como nación y símbolos nacionales, sobre los derechos históricos, sobre la lengua, sobre los derechos estatutarios y su diferenciación de los derechos fundamentales, sobre el poder judicial, sobre la definición estatutaria de las competencias, sobre las relaciones institucionales de la Generalitat o sobre la financiación, va a condicionar en el futuro la actuación de los poderes públicos, estatales y autonómicos (no solamente catalanes) y la posibilidad de que los actos de dichos poderes públicos acaben siendo residenciados ante el Tribunal Constitucional.

Lo que quiero decir es que la STC 31/2010 nos ha situado ante un problema de naturaleza constituyente y que hasta que no tengamos alguna respuesta para el mismo, la evolución del Estado Autonómico va a estar bloqueada. El análisis político-constitucional de la sentencia es, pues, en mi opinión, el presupuesto indispensable para cualquier análisis jurídico relevante ulterior. Analizar los distintos fundamentos jurídicos de la STC 31/2010, prescindiendo de dicho análisis político-constitucional previo, como si realmente nos encontráramos ante una sentencia más de las numerosas que el Tribunal Constitucional ha dictado respecto de los distintos problemas planteados en relación con la estructura del Estado a lo largo de tres décadas, sería un supuesto claro de los árboles que no nos permitirían ver el bosque.

O por decirlo de otra manera: hasta que no se repare la quiebra en el pacto constituyente originario de 1978, el Estado Autonómico estará congelado, es decir, sin posibilidad de evolución.

Esta es la tesis que voy a intentar justificar en las páginas que siguen, para lo cual es necesario empezar situando el lugar que el constituyente español contempló para el Tribunal Constitucional en la definición de la estructura del Estado.

2. El lugar del Tribunal Constitucional en la definición de la estructura del Estado: de la Constitución a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

2.A La Constitución

El constituyente español de 1978 no contempló siquiera la participación del Tribunal Constitucional en la definición de la estructura del Estado. Ni directa ni indirectamente. Contempló su participación en la interpretación de la estructura del Estado definida mediante el juego conjunto de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, pero no en su definición. No, en todo caso, en lo que afectara a la estructura del Estado el juego conjunto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que se aprobaran por la vía del artículo 151 de la Constitución, ya que no es tan clara la cosa en relación con los Estatutos de Autonomía que se aprobaran por la vía del artículo 143 CE. Más adelante lo veremos.

La Constitución contempla el proceso de construcción de una estructura políticamente descentralizada como un proceso de naturaleza exclusivamente política, del que son titulares, por parte del Estado, las Cortes Generales y, por parte de las nacionalidades y regiones, distintos órganos, dependiendo de que se acceda a la autonomía por la vía del artículo 143 o la del artículo 151 CE.

En el caso del acceso a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, la potestad de la nacionalidad o región se reduce al ejercicio de la iniciativa autonómica por las Diputaciones interesadas o el órgano interinsular correspondiente y las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (art. 143.2 CE) y a la elaboración del Proyecto de Estatuto por una asamblea compuesta por la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas, que será elevado a las Cortes para su tramitación como ley (art. 146 CE). La nacionalidad o región propone. El Estado dispone. Esta es la lógica del constituyente para los territorios que se constituyeran en Comunidades Autónomas por la vía del artículo 143 CE.

En el caso del acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, el proceso es completamente distinto tanto en lo que a la iniciativa del proceso autonómico se refiere como en lo que a la elaboración del Estatuto de Autonomía afecta. Se impone por el constituyente de manera expresa un proceso de negociación política en el se van a combinar tres formas distintas de expresión del principio de legitimidad democrática: dos de naturaleza representativa y una de naturaleza directa.

Para la iniciativa del proceso autonómico se exige el concurso de las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y que dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia (art. 151.1 CE). Iniciativa provincial y municipal mediante órganos representativos y ratificación mediante el ejercicio de la democracia directa por el cuerpo electoral de cada una de las provincias con mayoría cualificada. Combinación, pues, de democracia representativa y democracia directa en el propio origen del proceso.

A los territorios que hubiesen plebiscitado en el pasado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía (Disposición Transitoria 2ª CE) se les exime de recorrer al proceso descrito en el apartado 1 del artículo 151 CE, al que hemos hecho referencia en el párrafo anterior. Se da validez por el constituyente a la combinación de democracia representativa y democracia directa que se produjo en la experiencia democrática inmediatamente anterior, esto es, en la de la Segunda República.

Así pues, Cataluña, País Vasco y Galicia accedían directamente a la autonomía por la vía del artículo 151 CE. Los demás territorios podrían acceder también si ejercían la iniciativa del proceso autonómico en los términos del artículo 151 CE, algo que solo ocurriría en Andalucía.

Una vez ejercida la iniciativa autonómica en estos términos, el constituyente definía el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía distinguiendo las siguientes fases:

1.^a Iniciativa en la elaboración del Proyecto de Estatuto que se atribuye a los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en

el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, que se constituirán en Asamblea a tal efecto (art. 151.2.1º CE).

2.^a Negociación entre Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en un plazo de dos meses «para determinar de común acuerdo su formulación definitiva» (art. 151.2.2º CE).

3.^a En caso de acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto (art.151.2.3º CE).

4.^a Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto *mediante un voto de ratificación*. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley. (Art. 151.2.4º CE).

De no alcanzarse el acuerdo entre la Asamblea proponente y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, el proyecto de Estatuto será tramitado como ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos, se procederá a su promulgación por el Rey (art. 151.2.5º CE).

Como puede verse, el cuerpo electoral de la nacionalidad o región que pretende ejercer el derecho a la autonomía por la vía del artículo 151 CE tiene *la primera y la última palabra* en el ejercicio de tal derecho. Es el cuerpo electoral el que tiene que ratificar en referéndum por mayoría absoluta de los electores la iniciativa autonómica ejercida por sus instituciones representativas municipales y provinciales. Es el cuerpo electoral por mayoría de los votos válidamente emitidos el que tiene que ratificar en referéndum el texto aprobado conjuntamente por la Asamblea proponente de Diputados y Senadores y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados o ratificar el texto aprobado como ley por las Cortes Generales exclusivamente en caso de desacuerdo entre la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. La democracia directa está en el punto de partida y en el punto de llegada del Estatuto de Autonomía del artículo 151

CE. Esto es lo que lo convierte en una norma única no en el ordenamiento jurídico encabezado por la Constitución española de 1978, sino en el ordenamiento jurídico de toda la historia del constitucionalismo español e incluso en una norma excepcional en toda la historia del constitucionalismo comparado.

Quiere decirse, pues, que el constituyente español definió de una manera muy singularmente excepcional la forma en que debe alcanzarse *el compromiso entre el principio de unidad política del Estado y el ejercicio del derecho a la autonomía*, que da como resultado el Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE. El constituyente estableció con una absoluta rotundidad que el principio de unidad opera como presupuesto y límite del ejercicio del derecho a la autonomía. Nunca tuvo la menor duda el constituyente español que únicamente aquel ejercicio del derecho a la autonomía que resultara compatible con el principio de unidad podía ser constitucionalmente aceptable. Pero el constituyente no fue menos rotundo a la hora de establecer que la imposición del principio de unidad política del Estado no puede llegar a tal extremo que el resultado no acabe siendo aceptable para los ciudadanos de la nacionalidad o región titular del derecho a la autonomía, que, justamente por ello, son los que tienen que hablar en último lugar.

Esta es la razón por la que el constituyente español, diferenciándose en esto de las experiencias conocidas en derecho comparado, impuso la colaboración del Estado a través de las Cortes Generales y de la nacionalidad o región a través de una Asamblea de Diputados y Senadores en la elaboración de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE. La nacionalidad o región no puede ejercer por sí sola el derecho a la autonomía, sino que necesita el concurso del Estado. Y además, en caso de desacuerdo entre el Estado y la nacionalidad o región, es la voluntad del Estado la que se impone. En caso de conflicto entre el principio de unidad política del Estado y el derecho a la autonomía, es el primero el que prevalece. En ningún caso puede imponerle la nacionalidad o región su voluntad al Estado. En este sentido se puede decir que, aunque no sea el que habla en último lugar, el Estado tiene materialmente la última palabra, en la medida en que el cuerpo electoral de la nacionalidad o región únicamente puede ratificar un Estatuto de Autonomía al que el Estado ha dado previamente su aprobación a través de las Cortes Generales.

Esta es la primera garantía que figura en la Constitución en el proceso de construcción del Estado Autonomático. Es la clave de bóveda de todo el edifi-

cio. Este es el fundamento último de la supremacía del derecho estatal sobre el derecho autonómico que se consagra en el artículo 149.3 CE. El Estado, a través de las Cortes Generales, define el límite que el principio de unidad política del Estado supone para el ejercicio del derecho a la autonomía. El límite es infranqueable. Cuando el pueblo de la nacionalidad o región se pronuncia en referéndum sobre el texto del Estatuto de Autonomía está haciendo suyo ese límite que le ha sido impuesto por las Cortes Generales. Obviamente para que esa interiorización no pueda ser defraudada, los términos en que se han fijado los límites no pueden ser alterados a posteriori. No se les puede pedir a los ciudadanos que digan sí a un texto que puede convertirse en algo distinto con posterioridad. Perderían la garantía última de poder decir no. Desde el primer Proyecto de Constitución del 5 de enero de 1978 hasta el texto definitivo sometido a referéndum el 6 de diciembre del mismo año, el constituyente excluyó de manera ininterrumpida tal eventualidad.

La posibilidad de que el pueblo de la nacionalidad o región diga no al final del proceso estatuyente en los casos de acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 es la segunda garantía que contempla la Constitución en el proceso de construcción del Estado Autonómico. Es una garantía compensatoria de la primera. Con ella se pretende, en cierta medida, equilibrar los dos componentes con base en los cuales se tiene que construir la estructura del Estado: unidad y autonomía. Se trata de un equilibrio imperfecto, ya que la primacía del Estado en el conjunto del proceso no se discute, pero sí se le garantiza a la nacionalidad o región que no se le impondrá un Estatuto de Autonomía con el que sus ciudadanos no estén de acuerdo.

Así pues, la construcción del Estado Autonómico diseñada por el constituyente descansa en una doble garantía. Una a favor del principio de unidad política del Estado y otra a favor del derecho a la autonomía. Ni la nacionalidad o región puede imponerle al Estado un Estatuto de Autonomía que el Estado considere lesivo del principio de unidad, ni el Estado puede imponerle a la nacionalidad o región un Estatuto de Autonomía que los ciudadanos de dicha nacionalidad o región consideren lesivo de su derecho a la autonomía.

Este compromiso entre unidad y autonomía estuvo presente ya en el primer Proyecto de Constitución, el que se publica en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978 y no dejó de estar presente en ningún momento del iter constituyente hasta el texto definitivo sometido a referéndum el 6 de

diciembre de 1978 para las comunidades que accedieran a la autonomía por la vía del artículo 151 CE. En el artículo 2, en el artículo relativo al Senado y en los artículos del Título VIII así como en las Disposiciones Adicionales y Transitorias hubo muchos cambios a lo largo del iter constituyente, pero en la definición del compromiso entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía mediante esta doble garantía en el ejercicio del derecho para las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE no hubo ninguno. La voluntad constituyente es perfectamente identificable. Aquí no hay la más mínima duda.

De lo expuesto se deduce, pues, que la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE viene definida por la confluencia de tres formas distintas del principio de legitimación democrática. Ninguna de ellas es determinante en dicha definición. No todas ocupan el mismo lugar, pero todas son necesarias. Es necesaria la legitimación democrática del pueblo español de la que es portadora el órgano al que la Constitución atribuye su representación, las Cortes Generales (art. 66.1 CE). Y es necesaria la legitimación democrática del pueblo, de la nacionalidad o región que accede a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, de la que son portadores las Diputaciones provinciales y las tres cuartas partes de los municipios en el momento de la iniciativa del proceso autonómico y la Asamblea de Diputados y Senadores en el proceso de elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía y de su negociación ulterior con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y directamente el cuerpo electoral de la nacionalidad o región mediante referéndum por mayoría absoluta de los electores en el momento de la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico y por mayoría de los votos válidamente emitidos en el referéndum de ratificación del Estatuto.

De esta compleja conexión entre distintas formas de manifestación del principio de legitimidad democrática, que es el principio en el que tienen que descansar directa o indirectamente todas las instituciones y todas las normas jurídicas de un Estado democrático digno de tal nombre, es de la que nace el Estatuto de Autonomía, del artículo 151 CE. Por eso no hay ninguna otra norma que pueda comparársele. Decir que la naturaleza del Estatuto de Autonomía, del artículo 151 CE, es la de una Ley Orgánica es absurdo. Una Ley Orgánica es una Ley del Estado, es expresión de una única forma de manifestación del principio de legitimidad democrática y no puede ser nunca el resultado de un pacto para el que son necesarias tres formas distintas de expresión de dicho principio.

Esta es la razón por la que el Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE únicamente puede ser el resultado de un pacto de naturaleza política del que únicamente pueden ser portadores órganos constitucionales legitimados democráticamente de manera directa: las Diputaciones Provinciales y los municipios y el cuerpo electoral en referéndum por mayoría absoluta de los electores en el momento de la iniciativa del proceso autonómico, las Cortes Generales por parte del Estado, las Asamblea de Diputados y Senadores de la nacionalidad o región y el cuerpo electoral de la nacionalidad o región en referéndum en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía. Y esta es la razón por la que no puede ser sometido al control de un órgano que carece de dicha legitimación democrática directa, como es el Tribunal Constitucional.

El pacto político, el pacto de inserción de la nacionalidad o región, es la esencia del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE. Es la expresión política, aunque jurídicamente articulada, del compromiso entre principio de unidad y derecho a la autonomía, alcanzado entre el Estado y la nacionalidad o región mediante sus instituciones representativas y refrendado por el cuerpo electoral de esta última. El constituyente convirtió a las Cortes Generales en el guardián del principio de unidad política del Estado, dotándolas de poderes suficientes para que, en ningún caso, el ejercicio del derecho a la autonomía pudiera acabar siendo lesivo de dicho principio de unidad. Ese es el único control de constitucionalidad del ejercicio del derecho a la autonomía por parte de la nacionalidad o región que figura en la Constitución para los Estatutos del artículo 151 CE.

En ningún momento a lo largo del iter constituyente se suscitó siquiera la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía pudieran ser sometidos a control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Y en la Constitución únicamente se contempla la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca «del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» (art. 161.1.a) CE). Nada se dice en la Constitución de control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.

Se podría discutir si, con base en dicha atribución, el Tribunal Constitucional podría controlar la constitucionalidad de los estatutos aprobados por la vía del artículo 143 CE, ya que, como hemos visto, el proyecto elaborado por la asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas,

«será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley» (art. 146 CE). La dificultad para admitir el control de constitucionalidad en este caso derivaría de que son las propias Cortes Generales, guardián del principio de unidad política del Estado, las que deciden unilateralmente el contenido y alcance del ejercicio del derecho a la autonomía del territorio que accede a la autonomía por esa vía. La tensión entre el derecho a la autonomía y el principio de unidad política del Estado ha sido descartada por el propio constituyente al decidir el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía del artículo 143 CE y, en consecuencia, el control de constitucionalidad parece superfluo. Pero formalmente todavía podría encontrarse algún tipo de enganche al control de constitucionalidad de estos Estatutos de Autonomía por parte del Tribunal Constitucional. La ley Orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía del artículo 143 CE ha sido tramitada como Ley Orgánica por las Cortes Generales, aunque con las peculiaridades propias de un texto a través del cual el Estado decide unilateralmente como se va a insertar en su ordenamiento una nacionalidad o región que forma parte del mismo. En todo caso, esto que podría valer para el Estatuto de Autonomía originario, ya no vale para la reforma de dichos Estatutos, ya que, una vez aprobado el Estatuto, su reforma es indisponible para el legislador del Estado actuando unilateralmente. Pero esto lo veremos más adelante.

En el caso del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE, en mi opinión, no cabría discusión de ningún tipo. La Constitución no define a dicho Estatuto como ley en ningún momento. En el caso del proyecto de Estatuto de Autonomía que ha sido aprobado de común acuerdo entre la delegación de la Asamblea proponente y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y sometido con posterioridad a referéndum, el artículo 151.2.4º CE únicamente dice que «el Rey lo sancionará y promulgará como ley». El Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE tiene de ley «la sanción y promulgación» y nada más. Considerar que, con base en esa referencia, se puede entender que el Estatuto de Autonomía aprobado por la vía del artículo 151 CE es una de las «leyes o normas con fuerza de ley» de las que puede conocer el Tribunal Constitucional a través del recurso de constitucionalidad, no parece razonable. Habría que remontarse a la teoría del constitucionalismo monárquico del siglo XIX acerca de que la ley es *voluntas* y no *ratio* y a que, en consecuencia, es el acto de la sanción regia el elemento definitorio de la norma y no su deliberación y aprobación parlamentaria previa lo determinante, para poder llegar a esta conclusión. No creo que nadie en su sano juicio pueda compartirla.

Tampoco en el caso de que no exista acuerdo entre la delegación de la Asamblea proponente y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, creo que se pueda llegar a esa conclusión. Es verdad que en este supuesto el «proyecto de Estatuto será tramitado como ley ante las Cortes Generales» (art. 151.2.5º CE). Pero no lo es menos que el destino del Estatuto aprobado por las Cortes Generales es el de ser sometido a continuación a referéndum y sería un auténtico fraude que, una vez que los ciudadanos de la nacionalidad o región hubieran aceptado en referéndum un texto que había sido aprobado unilateralmente por las Cortes Generales prescindiendo de la manifestación de voluntad de sus órganos representativos que elaboraron el proyecto de Estatuto de Autonomía, no acabara siendo ese texto aprobado en referéndum la norma que regulara su derecho a la autonomía. La hipótesis es tan absurda que no puede no ser descartada de plano.

En cuanto a la Ley Orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía (art. 81 CE), resulta bastante claro de la lectura del artículo 151.2.4º CE, que el acto de las Cortes Generales se trata de un acto reglado que se asemeja al de la sanción y promulgación por parte del Rey. Una vez concluida la tramitación del Estatuto de Autonomía del artículo 151 mediante la aprobación del referéndum, la Constitución dice que «los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación». La Ley Orgánica es en este caso un sello que se le estampa al pacto de naturaleza política mediante el cual se ha cerrado el compromiso entre el principio de unidad política del Estado y el derecho a la autonomía, definiéndose el estatuto de integración de la nacionalidad en España. Su naturaleza es similar a la de la sanción y promulgación por parte del Rey.

Esto es todo lo que la Constitución dice sobre la aprobación del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE y su incorporación como norma al ordenamiento jurídico del Estado. El Tribunal Constitucional brilla por su ausencia en todo el proceso. El constituyente contempló la construcción del Estado Autonómico en su núcleo esencial como un proceso de naturaleza política a través de la confluencia de tres formas distintas del principio de legitimación democrática, del que, justamente por eso, únicamente pueden ser portadores órganos constitucionales legitimados democráticamente de manera directa.

Este mismo proceso que se diseña en la Constitución para el proceso estatuyente originario del artículo 151 CE es el que domina también el proceso

de reforma estatutaria como consecuencia de la imposición del principio del paralelismo de las formas. El Estado Autonomico tiene su origen en pactos de naturaleza política que se alcanzan mediante la aprobación de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE y evoluciona y se renueva mediante pactos de naturaleza política que se alcanzan mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por esa vía. Lo veremos más adelante de manera determinada.

Esto es lo que la Constitución nos dice respecto de la definición de la estructura del Estado. El Tribunal Constitucional no interviene en dicha definición, aunque obviamente sí lo hace, y con la máxima autoridad, en la interpretación de dicha estructura definida conjuntamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. El Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, es decir, del «bloque de la constitucionalidad», pero no participa en la génesis de dicho bloque. El constituyente quiso que el bloque de la constitucionalidad fuera el resultado de un pacto político entre el Estado y las nacionalidades y regiones que accedieran a la autonomía en todo caso por la vía del artículo 151 CE, mediante el cual se establecería la fórmula de compromiso entre el principio de unidad política del Estado y el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que accedieran a la autonomía por dicha vía. Pacto político del que son partes las Cortes Generales en cuanto representantes del pueblo español y único órgano, en consecuencia, que puede ser portador de la voluntad del Estado, por un lado, y el Parlamento y el cuerpo electoral de la nacionalidad o región que expresan la voluntad de esta última en su ejercicio del derecho a la autonomía.

Esto es lo que dice la Constitución. El Tribunal Constitucional brilla por su ausencia.

2.B La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

La posibilidad de que el Tribunal Constitucional participara en la definición de la estructura del Estado mediante el control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía que, como hemos visto, no figura en la Constitución, se incorpora a nuestro ordenamiento a través de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en cuyo artículo 27.2.a) se dispone que «son susceptibles de

declaración de inconstitucionalidad: los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas».

La equiparación que hace la LOTC entre Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas no parece que sea una interpretación razonable de la Constitución. El artículo 81 CE dice que «son Leyes Orgánicas *las que aprueban los Estatutos de Autonomía*», pero de ello no puede deducirse que los Estatutos de Autonomía sean Leyes Orgánicas y, en todo caso, no puede deducirse que lo sean los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151 CE, como consecuencia de la confluencia de esa triple manifestación diferente del principio de legitimación democrática, que ya hemos visto.

El propio legislador tuvo dudas de que así pudiera ser y de ahí que en el Recurso Previo de Inconstitucionalidad que se incluía en la LO 2/1979, aunque tal recurso se contemplaba con carácter general para todas las Leyes Orgánicas y todos los Estatutos de Autonomía sin diferenciar, en principio, entre los aprobados por la vía del artículo 143 o 151 CE, sí se estableció una clara diferencia en la tramitación de tales recursos cuando se interponían contra Leyes Orgánicas y Estatutos de Autonomía del artículo 143 CE y cuando se interponían contra Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE.

En el caso de las Leyes Orgánicas y Estatutos de Autonomía del artículo 143 CE el texto que se podría someter a control previo de constitucionalidad sería el texto definitivo aprobado por las Cortes generales, es decir, «el texto definitivo tras su tramitación en ambas Cámaras y una vez que el Congreso se haya pronunciado, en su caso, sobre las enmiendas propuestas por el Senado» (art. 79.uno.b) LOTC en su redacción originaria de 1979).

En el caso de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE, por el contrario, el objeto de la impugnación mediante el Recurso Previo de Inconstitucionalidad sería «el texto definitivo del proyecto de Estatuto que haya de ser sometido a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma en el supuesto previsto en el artículo 151.2.3º, de la Constitución» (art. 79.uno.a) LOTC).

Independientemente del juicio que se pueda tener sobre el control previo de constitucionalidad, sobre el que no creo que sea preciso volver en este momento, parece fuera de duda que el legislador de la LOTC fue muy cons-

ciente de que ante el Tribunal Constitucional se podía residenciar una voluntad parlamentaria, una voluntad parlamentaria simple, de un solo órgano constitucional, de las Cortes Generales, caso del Estatuto de Autonomía del artículo 143 CE o segundo supuesto del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE, es decir, cuando no ha habido acuerdo entre la Asamblea de Diputados y Senadores proponente y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y el proyecto de Estatuto se tramita por las Cortes Generales como Ley, o una voluntad parlamentaria compuesta resultante del pacto entre dos instituciones representativas, la Asamblea proponente y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados que determinan «de común acuerdo» el texto definitivo del Estatuto, pero que, en ningún caso, el Tribunal Constitucional podía ser juez de una voluntad expresada directamente por el cuerpo electoral en referéndum. El Tribunal Constitucional puede ser juez de la constitucionalidad de normas aprobadas mediante el ejercicio de la democracia representativa, pero no mediante el ejercicio de la democracia directa.

O dicho de otra manera, el legislador de la LOTC era consciente de que el Tribunal Constitucional no podía hablar después de que lo hubiera hecho el cuerpo electoral de manera directa, o lo que viene a ser lo mismo, que a los ciudadanos de la nacionalidad o región que se constituía en Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151 CE no les podía privar de decir la última palabra en el momento constituyente del ejercicio de su derecho a la autonomía. El Tribunal Constitucional no puede hacer desaparecer la *segunda garantía* del proceso de construcción de la estructura del Estado definida en la Constitución.

Es verdad que el artículo 79 LOTC contenía un apartado cinco, en el que se disponía lo siguiente: «El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieran interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa». Parece que podría deducirse de este precepto una reafirmación de la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía incluso después de que el texto se hubiera aprobado en referéndum.

En mi opinión, no creo que esa interpretación sea correcta. Lo que el legislador está contemplando en ese precepto no es un control directo de constitucionalidad del Estatuto, sino algo diferente. Lo que el legislador contempla

es la posibilidad de que se pueda suscitar un conflicto entre el Estado y una Comunidad Autónoma constituida por la vía del artículo 151 CE, como consecuencia de una ley dictada por las Cortes Generales o por el Parlamento de la Comunidad Autónoma. La Comunidad Autónoma puede entender que la ley dictada por las Cortes Generales no respeta el Estatuto de Autonomía y puede interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. O puede ser el Estado el que considere que una ley dictada por el Parlamento de la Comunidad con base en su Estatuto de Autonomía no respeta la Constitución.

Este tipo de conflicto no puede descartarse nunca. De hecho el conflicto se ha producido permanentemente desde la entrada en vigor de la Constitución y los Estatutos de Autonomía y seguirán produciéndose en el futuro. El Tribunal Constitucional ha tenido que hacer permanentemente una lectura conjunta de la Constitución y el Estatuto de Autonomía pertinente cuando ha tenido que resolver un recurso de inconstitucionalidad en el que se expresaba un contencioso entre el Estado y una Comunidad Autónoma, porque en la base del contencioso estaba una norma con fuerza de ley. Ese es el terreno del Tribunal Constitucional, en el que su autoridad resulta indiscutida. Pero eso es algo muy distinto a un control directo de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía.

En todo caso y como es sabido, el Recurso Previo de Inconstitucionalidad fue eliminado de nuestro ordenamiento por la LO 4/1985, de 7 de junio. Con su derogación desapareció el único precepto del ordenamiento español desde la génesis del Estado Constitucional en el que se ha regulado la articulación de la intervención del Tribunal Constitucional y el cuerpo electoral mediante referéndum. Y como no podía ser de otra manera, dicha articulación imponía que el Tribunal Constitucional se pronunciara antes de que lo hicieran los ciudadanos en referéndum. La única vez que el legislador se ha pronunciado ha sido para decir algo obvio: que el Tribunal Constitucional no puede revisar una norma aprobada por el cuerpo electoral en el ejercicio de la democracia directa.

Los interrogantes se imponen por sí mismos: ¿Es admisible concluir que el Tribunal Constitucional adquiere esa facultad por la derogación de la norma? ¿Puede el Tribunal Constitucional arrebatarse al cuerpo electoral de una nacionalidad o región que accede a la autonomía por la vía del artículo 151

CE su derecho a tener la última palabra en el momento constituyente de su derecho a la autonomía?

Estos son los interrogantes con los que el Tribunal Constitucional tenía que enfrentarse como cuestiones previas a la hora de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Diputados del PP contra la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña.

Es lo que no ha hecho. Pero esto merece tratamiento aparte.

3. La respuesta del Tribunal Constitucional al recurso de inconstitucionalidad del PP contra la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña: su difícil encaje en la Constitución

Lo que se ha dicho en el apartado anterior respecto de los Estatutos de Autonomía originarios vale también para la reforma de los mismos. Los procedimientos de reforma estatutaria de los Estatutos de Autonomía reproducen los elementos esenciales de los procesos estatuyentes originarios dependiendo de se haya seguido la vía del artículo 143 o la del 151 CE.

Como es sabido, la reforma es un componente obligatorio del contenido de los Estatutos de Autonomía. De todos, aunque de cada uno a su manera. Para los Estatutos de Autonomía del artículo 143 CE, la Constitución dispone en el artículo 147.3 que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica».

Para los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151 CE, la Constitución en el artículo 152.2 establece que «una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

En estos preceptos se expresa con toda claridad la diferente naturaleza del Estatuto de Autonomía y de la Ley Orgánica. La Ley Orgánica es el resultado de una manifestación de voluntad unilateral del Estado que ni contiene ni puede contener cláusulas de reforma. Una Ley Orgánica tiene que poder ser modifi-

cada o derogada por las Cortes generales cuando ellas lo estimen pertinente, siempre que la modificación o derogación sea aprobada por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.2 CE). Una Ley Orgánica con cláusulas de reforma sería, en consecuencia, anticonstitucional. Por el contrario, lo que sería anticonstitucional es que un Estatuto de Autonomía no contuviera cláusulas de reforma. El Estatuto de Autonomía no puede ser modificado o derogado unilateralmente mediante una Ley Orgánica del Estado. Para su reforma es preciso seguir el procedimiento previsto en el propio Estatuto para la renovación del compromiso entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía. El Estatuto de Autonomía es siempre cosa de dos. No puede ser nunca cosa de uno.

De las cláusulas de reforma deriva la posición del Estatuto de Autonomía en nuestro sistema de fuentes, que quedó consolidada con la STC 76/1983, mediante la cual el Tribunal Constitucional resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). En dicha sentencia el Tribunal Constitucional afirmó expresamente que ninguna Ley del Estado puede modificar directa o indirectamente un Estatuto de Autonomía, ya que dicha norma únicamente puede ser modificada mediante el procedimiento de reforma previsto en ella misma. Con base en dicha doctrina anuló el carácter de Ley Orgánica y de Ley de Armonización de la LOAPA.

Ahora bien, si todos los Estatutos de Autonomía tienen que regular procedimientos de reforma, cada uno tiene que hacerlo de manera coherente con el procedimiento que se siguió para su aprobación originaria. De ahí que no pueda ser el mismo el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 CE que el procedimiento de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 CE.

Esta es la razón por la que no puede considerarse que las normas constitucionales relativas a los procesos estatuyentes agotaron su eficacia en el momento en que se hizo uso de ellas y que quedarían en la Constitución como letra muerta, que han dejado de tener vigencia. Los artículos 143 y 151 CE perviven en los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la primera o por la segunda vía. Las diferencias a las que hemos hecho referencia en el apartado anterior entre unos y otros en los procesos estatuyentes originarios, se mantienen en los procesos de reforma. Los Estatutos

de Autonomía del artículo 143 y los del artículo 151 CE fueron distintos en su origen y lo continúan siendo en la actualidad. La complejidad de la articulación de tres formas distintas de manifestación del principio de legitimación democrática que estaba presente en el proceso estatuyente del artículo 151 CE y que no lo estaba en el del artículo 143 CE, sigue estando presente en la reforma de los Estatutos del 151 y ausente en la reforma de los Estatutos del 143 CE.

Esta diferenciación puede ser anulada mediante el ejercicio de la reforma estatutaria para las Comunidades Autónomas que se constituyeron por la vía del artículo 143 CE. Si, como consecuencia de dicha reforma, se decide que en el futuro la reforma del Estatuto de Autonomía exigirá la ratificación en referéndum por el cuerpo electoral de la comunidad, como ha ocurrido con la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la diferencia quedará cancelada, en la medida en que también para ella se exige de ahora en adelante la triple manifestación del principio de legitimidad democrática a la que nos venimos refiriendo como definitoria de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE.

El Estatuto de Autonomía para Cataluña originario conservaba en lo esencial para la reforma estatutaria el procedimiento previsto en el artículo 151 CE para el proceso estatuyente, si bien introduciendo algunas novedades, entre las que hay que destacar las dos siguientes:

1.^a La «propuesta de reforma» tiene que ser aprobada por el Parlamento de Cataluña por una mayoría de dos tercios (art. 56.1.b).

2.^a La propuesta de reforma exigirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 56.1.b).

El Estatuto de Autonomía optaba por hacer más rígido el proceso de reforma de lo que había sido el proceso estatuyente, ya que exigía una mayoría muy cualificada en el Parlamento para la propuesta de reforma, mayoría que no se exigía en la Asamblea de Diputados y Senadores que aprobaba el proyecto de Estatuto de Autonomía. En este sentido, se puede afirmar que el proceso de reforma es más exigente que el proceso estatuyente. La manifestación de voluntad de la Comunidad Autónoma que está en el origen de la reforma tiene que ser una voluntad muy mayoritaria. Es la mayoría que se exige en la Constitución para su reforma.

La segunda novedad nos sitúa de nuevo ante un problema con el que nos hemos encontrado varias veces, el de la naturaleza del Estatuto de Autonomía del artículo 151 y el de la Ley Orgánica. ¿Puede entenderse que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al redactar ese inciso del artículo 56.1.b) en los términos en que lo hizo, estaba aceptando que el Estatuto de Autonomía es una Ley Orgánica?

En modo alguno. La reforma es aprobada mediante Ley Orgánica, pero no es una Ley Orgánica. Buena prueba de ello es la forma en que se regula en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado la tramitación de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE.

El Reglamento del CD dedica a dicha tramitación los 137 a 144 y en ellos se regula detalladamente el procedimiento de negociación entre la Comisión Constitucional y la Delegación de la Asamblea proponente (en este caso el Parlamento de Cataluña) con la finalidad de aprobar de común acuerdo un texto. En el caso de que se alcance el acuerdo, el texto es enviado al Gobierno, a fin de que convoque el referéndum de ratificación del mismo. Una vez recibida la comunicación de la aprobación en referéndum «se someterá a voto de ratificación en el Pleno del Congreso» (art. 144).

El Reglamento del Senado resulta todavía más expresivo. El artículo 143.2 dice lo siguiente:

«Aquellos... proyectos de Estatutos de Autonomía tramitados al amparo del artículo 151 de la Constitución, se someterán a voto de ratificación previsto en el apartado 2, número 4º de dicho artículo.

A tal efecto, el proyecto correspondiente se publicará, una vez recibido por el Senado, y será elevado directamente al Pleno de la Cámara para su ratificación, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas al texto».

¿Puede considerarse que tiene la naturaleza de una Ley Orgánica un texto en el que la intervención del Congreso y el Senado se produce de la manera que los Reglamentos de ambas Cámaras regulan? La aprobación como Ley Orgánica de la reforma del Estatuto de Autonomía es una simple formalidad similar a la de la sanción y promulgación y no un elemento definitorio de su naturaleza jurídica.

En el proceso de reforma estatutaria se han cumplido escrupulosamente todos los preceptos constitucionales, estatutarios y reglamentarios. La renovación del compromiso entre el principio de unidad política del Estado y el ejercicio del derecho a la autonomía se ha producido en los términos en que lo estableció la Constitución, sin desviarse en lo más mínimo de las previsiones constitucionales y estatutarias.

El proyecto de Estatuto de Autonomía fue aprobado con una mayoría muy superior a la exigida por el artículo 56 del Estatuto el 30 de septiembre de 2005, el 2 de noviembre de 2005 se produjo el debate de toma en consideración en el Congreso de los Diputados, el 21 de marzo de 2006 la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados publicó el texto acordado con la delegación del Parlamento de Cataluña tras la negociación correspondiente, el 30 de marzo de 2006 dicho texto fue aprobado por mayoría absoluta en el Pleno del Congreso de los Diputados, el 10 de mayo fue aprobado por el Senado y el 18 de junio fue ratificado en referéndum por el cuerpo electoral de Cataluña.

Debe subrayarse que el control de constitucionalidad que hizo la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados del texto que había sido aprobado por el Parlamento de Cataluña fue muy intenso. La negociación entre la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación del Parlamento no fue un mero trámite, sino que fue una negociación muy dura, que revisó en profundidad el texto remitido al Congreso. Tanto que uno de los partidos que formaba parte del Gobierno de la Generalitat y que había sido uno de los impulsores de la reforma, Esquerra Republicana, votó en contra del texto acordado en el Pleno del Congreso de los Diputados y pidió el no en el referéndum de ratificación.

No se puede decir que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados fuera complaciente en el control de constitucionalidad del ejercicio del derecho a la autonomía por parte del Parlamento de Cataluña. Las Cortes Generales, a través de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, cumplieron con la función que tienen constitucionalmente encomendada de hacer prevalecer el principio de unidad política del Estado frente al ejercicio del derecho a la autonomía. Pero lo hicieron sin perder de vista la función integradora del proceso en su conjunto. La preservación del principio de unidad no podía conducir a que la comunidad autónoma entendiera que

quedaba desnaturalizado su ejercicio del derecho a la autonomía. Ese es el compromiso que quedó reflejado en el texto que fue sometido a referéndum. Y a ese compromiso es al que los ciudadanos dieron abrumadoramente el sí.

En la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se ha seguido la Constitución al pie de la letra. El Estado Autonómico se construye mediante pactos políticos a través del procedimiento previsto en la Constitución y se renueva mediante pactos políticos a través del procedimiento previsto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En tales pactos no hay sitio para el Tribunal Constitucional, cuya función empieza en la interpretación de los mismos una vez concluidos. Los contenciosos que puedan suscitarse entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía en la aplicación de los pactos sí es terreno en el que tiene que intervenir el Tribunal Constitucional y con la máxima autoridad, pero en el contenido de los pactos definidos mediante la negociación entre las Cortes Generales y el Parlamento de la Comunidad Autónoma y ratificado en referéndum no puede intervenir porque los desnaturaliza.

Todo esto lo desconoce la STC 31/2010. El Tribunal Constitucional mutila la Constitución y desconoce el contenido esencial del derecho a la autonomía constitucionalmente definido. La sentencia se va por las ramas y desconoce el tronco. Es imposible reconocer en ella la voluntad constituyente. Y además sin explicación de ningún tipo sobre lo que es una reforma de un Estatuto de Autonomía aprobado por la vía del artículo 151 CE, sobre la atribución a las Cortes Generales del control de la manifestación de la voluntad del parlamento proponente y sobre el ejercicio que de dicha atribución se ha hecho, sobre lo que supone la confluencia de la triple manifestación del principio de legitimidad democrática. Todos los elementos centrales que están en la Constitución para el proceso de construcción del Estado Autonómico y para su renovación mediante los procesos de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía en general y de los aprobados por la vía del artículo 151 CE en particular, es como si no existieran para el Tribunal Constitucional. La Constitución de la STC 31/2010 es irreconocible. Guarda alguna relación con la Constitución de 1978, pero la desconoce en lo fundamental: en lo que fue la esencia del pacto constituyente para la definición de nuestra Constitución territorial.

Esta es la razón por la que sostengo que la STC 31/2010 ha provocado una ruptura del pacto constituyente en un componente esencial del mismo: el

de la renovación de la unidad de España mediante el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran. Todo el mundo que ha estudiado el proceso constituyente de 1978 sabe que ese fue el problema central con el que las Cortes Generales tuvieron que enfrentarse y así se reconoció expresamente en el debate constituyente por los portavoces de todos los grupos parlamentarios presentes en dichas Cortes. En los procesos de elaboración y de reforma de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE el constituyente identificó el núcleo esencial de su decisión. Y lo hizo de la forma en que lo hizo: atribuyendo el protagonismo del proceso a órganos de naturaleza política del Estado y de las nacionalidades y regiones que se constituyeran por esa vía. Desconocer esto es desconocer el núcleo esencial de la decisión constituyente. Es lo que en mi opinión, ha hecho la STC 31/2010.

De esta ruptura del pacto constituyente es de la que deriva el giro soberanista que se ha producido en el nacionalismo catalán tras la publicación de la sentencia. Pero esto pertenece al siguiente apartado.

4. El giro soberanista del nacionalismo catalán tras la publicación de la STC 31/2010

«No vale la pena discutir que el Tribunal (Constitucional) ha cometido un grave error. Ese debate ya no lleva a ninguna parte. El hecho cierto es que se ha cerrado una puerta y con ello toda una etapa histórica. El pueblo de Cataluña ha expresado su voluntad y esta no cambia porque la puerta se cierre; otras se abrirán o deberán abrirse porque la voluntad colectiva no puede conformarse en renunciar a una legítima ambición que 30 años de normal y progresivo desarrollo autonómico avalan y protegen». En estos términos se expresaba Miquel Roca en *La Vanguardia* el 30 de junio de 2010, es decir, inmediatamente después de que se hiciera pública la STC 31/2010, en un artículo titulado «España tiene un problema».

Obviamente Miquel Roca sabe lo que dice. A él se debe la que es, en mi opinión, la mejor definición que se hizo en las Cortes Constituyentes del objetivo que se pretendía alcanzar con el reconocimiento conjunto del principio de unidad política del Estado y del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España, que figura en el artículo 2 de la Constitución: «desde mi perspectiva nacionalista no puedo dejar de constatar, no sin

emoción, que hoy coincidimos todos en la voluntad de poner fin a un Estado centralista; *coincidimos todos en alcanzar por la vía de la autonomía un nuevo sentido de la unidad política de España*» (cursivas mías).

En esta misma línea se ha expresado Jordi Pujol. Lo ha hecho en varias ocasiones desde la publicación de la STC 31/2010, pero lo ha hecho de manera muy articulada en una conferencia pronunciada el 29 de marzo de 2011 en la Universidad Pompeu Fabra, en la que, tras lamentar en sus palabras iniciales, que se trata de una «conferencia que durante muchos años había pensado que no tendría que hacer nunca...porque significa reconocer que se han de revisar como mínimo algunos de mis planteamientos de siempre», pasa revista de manera pormenorizada a la contribución del nacionalismo catalán a la gobernabilidad del Estado desde la transición hasta el momento inmediatamente anterior a la STC 31/2010, para llegar a la conclusión de que, tras la Sentencia, se ha quedado sin argumentos frente a quienes propugnan dentro del nacionalismo en general y en Convergencia en particular una posición independentista. Coherentemente con esta conclusión, Jordi Pujol ha acabado votando positivamente de manera anticipada la consulta sobre la independencia de Cataluña celebrada el 10 de abril de 2011. (La conferencia de Jordi Pujol no tiene título y ha sido publicada en su integridad en La Vanguardia en su edición digital del 29 de marzo de 2011).

«El Gobierno de CiU se vuelca en la consulta soberanista», titula M. Roger su crónica desde Barcelona en *El País* (8 de abril de 2011), informando que el presidente Mas y ocho consejeros han votado anticipadamente en sentido positivo sobre la independencia en la consulta mencionada. El proceso de organización de referéndums sobre la independencia por distintos ayuntamientos, que empezó siendo algo marginal, ha dejando de serlo.

La primera consecuencia de la STC 31/2010 ha sido, pues, la de que el nacionalismo catalán considere que se ha roto el pacto constituyente con base en el cual se había venido ejerciendo el derecho a la autonomía. A pesar de que se ha seguido escrupulosamente el procedimiento de reforma estatutaria definido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Cataluña, el Tribunal Constitucional ha decidido que la voluntad expresada a través de dicho procedimiento no cabe en la Constitución. La puerta se ha cerrado y ustedes se quedan fuera de la Constitución. El giro soberanista del nacionalismo catalán no es más que la respuesta a esta decisión del Tribunal Constitucional.

A donde puede llevar al nacionalismo catalán este giro soberanista es algo sobre lo que, de momento, únicamente se puede especular. Es verdad que el presidente de la Generalitat, como se acaba de decir, ha votado positivamente en la consulta sobre la independencia de Cataluña, pero no lo es menos, que el grupo parlamentario de CiU se abstuvo en la votación en el Parlamento de Cataluña de la proposición presentada por Solidaritat Catalana para que se apruebe en la Cámara una estrategia independentista. Pero el simple hecho de que en la Mesa de la Cámara el grupo parlamentario de CiU hubiera permitido que se diera luz verde a la tramitación de dicha proposición ya es un paso que hubiera sido inimaginable antes de la STC 31/2010.

La mayor parte de los artículos en revistas especializadas o generalistas pero con vocación de revistas especializadas en este punto concreto que se han publicado sobre la STC 31/2010, prescinden de esta primera consecuencia como si fuera jurídicamente irrelevante. Parecería como si el hecho de que el giro soberanista o independentista del nacionalismo catalán como reacción a la decisión del Tribunal Constitucional únicamente pudiera ser valorado desde el punto de vista de la Política, pero no desde el punto de vista del Derecho.

Mi discrepancia no puede ser más profunda. Por supuesto que el giro soberanista del nacionalismo catalán no tiene cabida dentro de la Constitución, pero la argumentación constitucional, es decir, la interpretación de la Constitución española de 1978, que está en el origen de dicho giro es, en mi opinión, más acertada que la argumentación constitucional en la que descansa la decisión del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010. El nacionalismo catalán se ha salido de la Constitución tras la publicación de la STC 31/2010, pero se había mantenido dentro de la misma durante todo el proceso de reforma estatutaria. Ha sido el Tribunal Constitucional el que, en mi opinión, no ha respetado la Constitución en su sentencia sobre la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña.

Y además sin hacer el más mínimo análisis de los preceptos constitucionales relativos al procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 de la Constitución, sin analizar la forma en que han dado cumplimiento a esos preceptos el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales y sin hacer la más mínima reflexión sobre el hecho de que la reforma había sido aprobada en referéndum. Parecería que todo esto para el Tribunal Constitucional es completamente irrelevante.

La Constitución de la STC 31/2010 es una Constitución mutilada, de la que está ausente todo lo que el constituyente previó para la construcción del Estado Autonómico y para su renovación posterior mediante la ordenación jurídica de un proceso de negociación política que concretara el compromiso entre el principio de unidad política del Estado y el ejercicio del derecho a la autonomía. La argumentación de la sentencia es un ejemplo claro de no atreverse a coger el toro por los cuernos.

En todo caso, de lo que parece que pueden haber pocas dudas es de que la fuerza integradora de la Constitución se ha resentido tras la STC 31/2010. Una preocupación tan esencial del proceso constituyente como fue la de conseguir integrar a los nacionalismos en la España democrática, se ha visto desautorizada por el Tribunal Constitucional. Hay ciudadanos que consideraban que la Constitución también era suya y que, tras la STC 31/2010, han pasado a dejar de considerarla como propia. Es posible que esto sea motivo de regocijo para algunos. Al menos, es lo que se desprende de los términos en que se han pronunciado tras la publicación de la sentencia. No es mi opinión. Con la STC 31/2010 se ha producido una quiebra del pacto constituyente en uno de sus puntos centrales, el que debería hacer posible, como dijo Miquel Roca, dar un nuevo sentido a la unidad de España mediante el ejercicio del derecho a la autonomía.

Lo que ha venido a decir el Tribunal Constitucional en consonancia con la argumentación de los recurrentes es que eso ya se hizo en 1978 y en el momento de inicial puesta en marcha del Estado de las Autonomías con la aprobación de los Estatutos originarios y que eso se acabó. Por lo que a Cataluña se refiere, se vuelve al 79. Para los demás también, porque, en este terreno, catalanes somos todos. El Tribunal Constitucional ha congelado el ejercicio del derecho a la autonomía.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342:353(460)

Javier Pérez Royo, licenciado y doctor en derecho por la Universidad de Sevilla

es La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonómico
p. 121-149

La STC 30/2011 ha supuesto una ruptura del pacto constituyente con base en el cual se desarrolló la estructura del Estado dentro de las posibilidades y límites fijados en dicho pacto. El núcleo esencial del mismo es el derecho a la autonomía previsto en el artículo 151 CE. En la STC 30/2011 el TC se ha enfrentado por primera vez con este núcleo esencial del pacto constituyente y lo ha hecho en unos términos en que dicho pacto resulta irreconocible. La naturaleza del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE como un pacto de natu-

raleza política alcanzado a través de una triple manifestación del principio de legitimación democrática, dos de naturaleza representativa y otro de naturaleza directa, es desconocida por completo por el TC. El TC opera como si el Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE fuera una Ley Orgánica y nada más que una Ley Orgánica, prescindiendo de analizar todo aquello con lo que el constituyente singularizó a dicho Estatuto como norma jurídica. La deriva soberanista del nacionalismo catalán ha sido la respuesta.

Palabras clave: Constitución española, Estatuto de Autonomía de Cataluña, Tribunal Constitucional, jurisprudencia constitucional, Estado Autonómico, nacionalismo catalán.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342:353(460)

Javier Pérez Royo, llicenciat i doctor en dret per la Universitat de Sevilla

es La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonómico

ca La STC 31/2010 i la contribució de la jurisprudència constitucional a la configuració d'un Estat compost a Espanya: elements de continuïtat i ruptura i incidència en les perspectives d'evolució de l'Estat autonòmic

p. 121-149

La STC 30/2011 ha suposat una ruptura del pacte constituent amb base al qual es va desenvolupar l'estructura de l'Estat dins de les possibilitats i límits fixats en l'esmentat pacte. El nucli essencial d'aquest és el dret a l'autonomia previst a l'article 151 la CE. A la STC 30/2011, el TC s'ha enfrontat per primera vegada amb aquest nucli essencial del pacte constituent i ho ha fet en uns termes en què l'esmentat pacte no es pot reconèixer. La naturalesa de l'Estatut d'autonomia de l'article 151 CE com un

pacte de naturalesa política assolit a través d'una triple manifestació del principi de legitimació democràtica, dos de naturalesa representativa i un altre de naturalesa directa, és desconeguda per complet pel TC. El TC opera com si l'Estatut d'autonomia de l'article 151 CE fos una Llei orgànica i res més que una Llei orgànica, prescindint d'analitzar tot allò amb què el constituent va singularitzar l'esmentat Estatut com a norma jurídica. La deriva soberanista del nacionalisme català n'ha estat la resposta.

Paraules clau: Constitució espanyola, Estatut d'autonomia de Catalunya, Tribunal Constitucional, jurisprudència constitucional, Estat autonòmic, nacionalisme català.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

342:353(460)

Javier Pérez Royo, Bachelor's Degree in Law, Doctor in Jurisprudence from the University of Seville

es La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonómico

en Constitutional Court Decision 31/2010 and the Contribution of Constitutional Case Law to the Shaping of a Compound State in Spain: Elements of Continuity and Fragmentation and the Effect on the Perspectives for the Development of the State of Autonomous Communities

p. 121-149

Constitutional Court ruling 30/2011 has signified a breakdown of the constitutional pact within the possibilities and limits of which the structure of the State was developed. The essential core of this State is the right to autonomy, provided for in Article 151 of the Spanish Constitution. In Constitutional Court decision 30/2011, the Constitutional Court, for the first time, confronted this essential core of the constitutional accord, and it did so in a way that rendered the pact unrecognizable. The nature of the statute of autonomy of Article 151 of the Spanish Constitution as an accord of a political nature reached through a triple

manifestation of the principle of democratic legitimization, two aspects of which are representative in nature and the other of which is direct, was completely ignored by the Constitutional Court. The Constitutional Court operated as if the Statute of Autonomy of Article 151 of the Spanish Constitution were a *Ley Orgánica* (Implementing Act) and only a *Ley Orgánica*, dispensing with an analysis of all the aspects that the Constitutional Convention (*Constituyente*) had specifically attributed to the Statute as legal norms. The drift of Catalan nationalism towards «pro-sovereignty» (*soberanista*) positions has been the response.

Key words: Spanish Constitution, Statute of Autonomy of Catalonia, Constitutional Court, constitutional case law, state of autonomous communities, Catalan nationalism.

